



ทำดัชนีแล้ว

รัฐสภาสาร

ปีที่ 48 ฉบับที่ 12 เดือน ธันวาคม 2543

ISSN 0125-0957

เรื่องในเล่ม

พาทิศทางกฎหมาย การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

? ดวงรัตน์ เล่าห์ตฤพงษ์บุรี

1

ยุบสภา

69

Resolution of Parliament

? ณฐพร วรปัญญาตระกูล

ปฏิรูปรัฐสภาไทยตามหลักการปกครองที่ดี

Thai National Assembly Revolution by Good Governance (ต่อ)

135

? อภิมงคล วัฒนวิเศษ

การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทางการเมือง

Principle of Election Campaigning

? พิชญ์ภักดิ์ การัน

191



รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ
ในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2450063, 2450066

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
34 อาคารธนาคารทหารไทย (ชั้น 5 C)

ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400
โทร. 2450063, 2450066

ขอรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร
ไปยังฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาณัติ
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10300
กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด



รัฐสภาไทย



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภา สาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นางศิริลักษณ์ บัณฑิตกิจ
นางพรพิมล ถิรคุณโกวิท
นางสุภารัตน์ วสะภาคย์

บรรณาธิการ

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางปรียาวดี พระทอง

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวนศิริ

บรรณาธิการ

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา จุ้ยนิยม
นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายก้องเกียรติ ผือโย
นายนิทัศน์ องค์กรวิชัย

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางกชณี คงสมจิตต์
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวโสภี คำมัน

พิมพ์ที่

กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พิมพ์โฆษณา

นางสาวรัชณี อังตระกูล

บทบรรณาธิการ

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศตลอดมา รัฐธรรมนูญที่มีมาทุกฉบับได้กำหนดรูปแบบของการบริหารการปกครองประเทศในระบบรัฐสภา โดยมีหลักสำคัญในการปกครองว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” ซึ่งมีองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี และฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาล โดยที่ทั้งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล และฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา มีอำนาจที่จะถ่วงดุลซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้มีหน้าที่ตรากฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารอีกด้วย ส่วนฝ่ายบริหารนั้นก็มีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ การยุบสภาผู้แทนราษฎรใหม่จะกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ซึ่งก็คือวันที่ 6 มกราคม 2544 นี้

ประเทศไทยได้มีการยุบสภามาแล้วรวม 11 ครั้ง โดยครั้งล่าสุด ได้มีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543 ที่ผ่านมา สำหรับท่านที่ต้องการทราบเรื่องราวเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา และเหตุผลในการยุบสภาแต่ละครั้งว่าเป็นอย่างไร ท่านผู้อ่านสามารถติดตามได้จากรัฐสภาสารฉบับนี้



บรรณาธิการ

LIRT



สารบัญ

ปัญหาทางกฎหมาย การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย
? ตวงรัตน์ เล่าหัดกพงษ์กูรี

1

การยุบสภา

Dissolution of Parliament

? ณัฐพร วรปัญญาตระกูล

69

การปฏิรูปรัฐสภาไทยตามหลักการปกครองที่ดี

Thai National Assembly Revolution by Good Governance (ต่อ)

? อภินันท์ งามนุกุล

135

หลักการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทางการเมือง

Principle of Election Campaigning

? พิษณุ กล้าการนา

191



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



๕ ธันวาคม มหาราช
 ทำอันความสถิตยราชฐานใหม่
 ยอกรพร้อมเฉลิมพระชนมพรรษา
 องค์ภูมิพลมหाराชกษัตรา
 บอองประชาศิริระมอพระทรงธรรม
 ยามพระบาทยาตราไปท้อถิ่น
 ท้อแผ่นดินทอຍราชฐานพลอยสุโขทัย
 พระบารมีมากอันพันรำพัน
 พระทรงเป็นเมืองขวัญแห่งปอองชน
 ๖ เป็นเยี่ยงบิดเรศที่รักบุตร
 ๖ ประดุจอุตรแถมำกุศล
 ทรงทอองใยไพโรฟ้าประชาชน
 พระดำริอุกฤติพันเพราะพอเพียง
 เจ็ดสิบสามพรรษามาบรรจบ
 ชาอัฐสุธากนอบนบแซ่ซ้องเสียง
 น้อมตอองใจไทยทั้งชาติร้อมร้อยเรียง
 ตาองพร้อมเพรียงร้อมใจถวายพระพร
 ขอไตรรัตนชีชาออบันดาลสวัสดิ
 ผดุงอุตรผดุงชาติรัฐสืบพร
 พระสยามเทวาอำนาจพร
 พระเกียรติขจรนิรันดร์เทอญฯ

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
 ข้าพระพุทธเจ้า กองบรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร
 ทักษิณ กัปป
 ประพันธ์





ปัญหาทางกฎหมาย การยุบสภาผู้แทนราษฎร ในประเทศไทย

ดวงรัตน์ เล่าหัตถพงษ์บุรี

นิติกร 6 ส่วนบริการวิชาการ หอสมุดรัฐสภา

นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทที่ 1

บทนำ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นระบอบการปกครองที่ไม่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด มีการแบ่งองค์กรใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี และฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาล ให้แต่ละฝ่ายมีความสัมพันธ์กันโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนิติบัญญัติถูกกำหนดโดยหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีฐานะทางรัฐธรรมนูญเท่าเทียมกัน ฝ่ายบริหารมิได้เป็นเพียงผู้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือเป็นเพียงผู้มีอำนาจปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดเท่านั้น แต่มีฐานะทางรัฐธรรมนูญเหมือนกับฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น จึงไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับของฝ่ายนิติบัญญัติ ในระบบรัฐสภาความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างใกล้ชิด โดยให้ต่างฝ่ายต่างเข้าไปมีส่วนร่วมใช้อำนาจกับอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอิทธิพลต่อการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน¹

ในการนี้ เพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งจึงกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจหรือคานอำนาจกัน กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจออกกฎหมายในการปกครองประเทศ และควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น นับเป็นมาตรการที่เด็ดขาดสำคัญที่ส่งผลให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งได้จากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการควบคุมฝ่ายบริหารเช่นนี้จึงต้องกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะมีได้เฉพาะประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศไทย และประเทศที่ปกครองในระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี เช่น

¹ ตมยศ. เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: เดือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 101.



ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้นสำหรับประเทศไทยนับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันรัฐธรรมนูญ ฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้มีการบัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช 2475 นับตั้งแต่นั้นมาก็ได้มีการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ เรื่อยมา โดยมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 116 ว่า “มาตรา 116 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวันและวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” จากบทบัญญัติกว้างๆ เพียงมาตราเดียวซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ไว้ทั้งหมดประกอบกับเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการยุบสภาผู้แทนราษฎร หลายๆ ครั้งที่ผ่านมาทำให้พบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการด้วยความสำคัญของประวัติ การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของประเทศไทย ที่มีมานานเกือบ 70 ปี ปรากฏว่า ประเทศไทยมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรบ่อยครั้ง และไม่ว่า มีสภาผู้แทนราษฎร ชุดใดที่สามารถอยู่ครบตามวาระที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นอกจากนี้เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร บ่อยครั้งย่อมมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจของประเทศไทย เป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือทำให้การบริหารประเทศขาดความต่อเนื่องด้านนโยบาย ต้องกลับไป เริ่มต้นใหม่ทุกครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหารประเทศและเท่าที่ผ่านมาปรากฏว่ามีการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจอย่างไร้ขอบเขตและไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ เน้นชัดตั้งนั้น จึงควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเงื่อนไขและวิธีการให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และ ขั้นตอนการเสนอให้ยุบ สภาผู้แทนราษฎรอย่างชัดเจน และเฉพาะเจาะจงมากขึ้น เพื่อให้ การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นเครื่องมือสำคัญของการถ่วงดุลอำนาจในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง



บทที่ 2

การยุบสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ

การยุบสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นมาตรการสำคัญของฝ่ายบริหารใช้ถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติมีในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่ไม่ยึดหลักการแบ่งอำนาจโดยเด็ดขาด ได้แก่ ประเทศอังกฤษ อิตาลี เยอรมัน อินเดีย ญี่ปุ่น และไทย เป็นต้น

ในที่นี้จะขอมกล่าวถึงการยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร ของประเทศไทย เพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส

ประเทศอังกฤษถือเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่หลายประเทศได้นำไปใช้จนเป็นที่แพร่หลายประเทศญี่ปุ่นก็เป็นประเทศหนึ่งและเป็นประเทศแรกในเอเชียที่นำรูปแบบระบบรัฐสภาของอังกฤษไปปรับใช้จนปัจจุบันกลายเป็นประเทศที่มีระบบรัฐสภาที่เข้มแข็งส่วนประเทศฝรั่งเศสปัจจุบันได้นำรูปแบบของระบบรัฐสภาของอังกฤษกับระบบประธานาธิบดีมาผสมผสานกันจนกลายเป็นระบบกึ่งรัฐสภาทั้งประธานาธิบดี แต่ยังคงรักษารูปแบบของระบบรัฐสภาอังกฤษไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่เคร่งครัดมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกัน ซึ่งมีรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปนี้

1. การยุบสภาผู้แทนในประเทศอังกฤษ

การยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากประเทศอังกฤษในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรกันเสมอ จนแทบจะหาสภาที่อยู่จนครบวาระได้ยาก¹

1.1 ผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ตาม Parliament Act 1911 ซึ่งยังมีผลบังคับใช้อยู่ในประเทศอังกฤษปัจจุบันกำหนดว่า "รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสามัญ) มีอายุ 5 ปี นับจากวันที่มีหมายเรียกรัฐสภาจะถูก

¹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530) หน้า 612.



กำหนดให้ทำการประชุมกันนอกจาก...รัฐสภานั้น...จะถูกยุบโดยกษัตริย์ รัชทายาทหรือผู้สืบสันตติวงศ์” พระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นพระประมุขของรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในทางปฏิบัติต้องมีรัฐมนตรี ซึ่งได้แก่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโดยนายกรัฐมนตรีอาจปรึกษาหรือไม่ปรึกษาคณะรัฐมนตรีก็ได้ ¹

1.2 รูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษทำในรูปของประกาศพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ (Royal Proclamation) พร้อมกับมี Order in Council และประทับตราแผ่นดินโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจปรึกษาหรือไม่ปรึกษาคณะรัฐมนตรีก่อนถวายคำแนะนำให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ²

1.3 ผลทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ³

เมื่อมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดผลทางกฎหมายดังต่อไปนี้

1.3.1 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนครบวาระพร้อมกันทุกคน

1.3.2 ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรหรือ ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ค้างอยู่ในชั้นพิจารณาของสภานิติบัญญัติ เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งหมดเพราะตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร Standing Order ค.ศ. 1996 กฎหมายต่าง ๆ จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นในสมัยประชุมนั้นจะนำมาพิจารณาใหม่ในอีกสมัยประชุมหนึ่งมิได้ ⁴ เมื่อมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ก็จะเริ่มต้นเสนอใหม่

1.3.3 คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ⁵ แต่ต้องอยู่ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้ง

¹ กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, “การยุบสภาในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 32.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

³ วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดิม, หน้า 619.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116

⁵ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 116.



คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่ดูแลเพื่อให้การบริหารและการปกครองดำเนินต่อไป

1.4 เงื่อนไขในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษมีได้บัญญัติจำกัดเหตุแห่งการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้เสนอคำแนะนำหรือคำร้องขอต่อประมุขให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรจะต้องชี้แจงแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อโน้มน้าวพระมหากษัตริย์ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรมิฉะนั้นแล้วในทางทฤษฎีพระมหากษัตริย์มีสิทธิที่จะปฏิเสธคำแนะนำหรือคำร้องขอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ การยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษเกิดจากหลายสาเหตุดังต่อไปนี้

1.4.1 เกิดจากปัญหาภายในพรรครัฐบาล¹

1.4.1.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1874 รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี แกลดสโตนแพ้ในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1873 และยื่นใบลาออก ต่อมาเปลี่ยนใจถอนใบลาออกหลังจากนั้น 1 ปี เขาต้องประสบปัญหาภายในพรรคและพรรครัฐบาลแพ้การเลือกตั้งซ่อมเสมอ จึงตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1874

1.4.1.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1923 เนื่องจากนโยบายทางกฎหมายกำหนดอัตราภาษีศุลกากร หรือลัทธิตั้งอัตราภาษีศุลกากรไว้สูงเพื่อป้องกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ (Protectionism) ซึ่งดูเหมือนว่าความต้องการของนายบอลด์วินที่จะได้รับมอบอำนาจจากประชาชนเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้มีใช้เหตุผลเพียงประการเดียวที่ทำให้เขาต้องการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพราะมีการแตกแยกภายในพรรคอนุรักษนิยมรวมอยู่ด้วย โดยเขาพยายามที่จะสร้างความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขึ้นภายในพรรคอีก

1.4.2 เพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือรัฐบาล²

1.4.2.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1959 นายแมคมิลแลน นายกรัฐมนตรี

¹ กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 50-54.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.



ได้กล่าวในการยุบสภาผู้แทนราษฎรปี ค.ศ. 1959 ว่าการเจรจาระหว่างประเทศที่สำคัญนั้น ประชาชนจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจว่าใครจะเป็นผู้แทนเพื่อดำเนินการนั้นอย่างไรก็ตามความโชคดีของพรรคอนุรักษนิยมตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 ทำให้เขาต้องเร่งยุบสภาผู้แทนราษฎรและต่ออายุของรัฐบาล เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่พรรคของเขาได้รับความนิยมสูงสุดสภาพเศรษฐกิจที่กำลังรุ่งเรือง ประกอบกับพรรคแรงงานกำลังประสบปัญหาความขัดแย้งภายในพรรค

1.4.2.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎร ในปี ค.ศ. 1983 และ ค.ศ. 1987 รัฐบาลนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ เป็นที่นิยมชมชอบของประชาชนอังกฤษ ทำให้นางแทตเชอร์ใช้โอกาสนี้ให้เป็นประโยชน์ต่อพรรคอนุรักษนิยมที่นางเป็นหัวหน้าพรรค โดยยุบสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 ครั้ง ปรากฏว่าพรรคอนุรักษนิยมของนางได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งสองครั้ง¹

1.4.3 เกิดจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ²

1.4.3.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1885 นายกรัฐมนตรีเกล ราชวูร์ครั้งเดียวในศตวรรษที่ 20 (ถึงปี ค.ศ. 1970 ที่ เป็นผลมาจากความพ่ายแพ้ในสภาของรัฐบาล

1.4.4 เกิดจากอายุหรือวาระของสภาใกล้สิ้นสุดลง³

1.4.4.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎร ค.ศ. 1892 เนื่องจากใกล้สิ้นอายุสภาผู้แทนราษฎร

1.4.4.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1905 เป็นผลโดยตรงจากการลาออกของรัฐบาลนายบาลฟูร์ พรรคอนุรักษนิยมขณะนั้นคุมเสียงข้างมากในสภา เซอร์เฮนรี แคมพ์เบลล์แบนเนอร์แมน (Sir Henry Campbell-Bannerman) ซึ่งเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบแทนนายบาลฟูร์ ไม่มีทางเลือกอย่างอื่น เพราะไม่มีแม้แต่โอกาสเลื่อนลงที่จะจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ได้ด้วยเหตุนี้ เซอร์เฮนรี จึงมิได้พยายามที่จะเปิดประชุมสภาประกอบกับวาระใกล้จะสิ้นสุดลงแล้วจึงยุบสภาผู้แทนราษฎร

¹ ทรงศักดิ์ วุฒิกะโร “ความร่วมมือร่วมใจของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 82

² กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 51 - 54.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51 - 52.



1.4.5 เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองหรือปัญหาทางการเมือง¹

1.4.5.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1922 โดยนายโบนาร์ ลอร์ นายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุผลที่รัฐบาลผสมสิ้นสุดความเป็นผู้แทนของชาติแล้ว และนโยบายทางการเงินภายใน และภายนอกประเทศ ทำให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจ

1.4.5.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ค.ศ. 1955 นายแอนโทนี อีเดน นายกรัฐมนตรี ยุบสภาผู้แทนราษฎรหลังจากเข้ามารับตำแหน่งเพียง 1 เดือน เท่านั้น เหตุผลสำคัญ เนื่องจากความยุ่งยากภายในประเทศแม้ว่าเขาประกาศทางวิทยุว่ารัฐบาลควรได้รับอำนาจที่ชัดเจนในนโยบายต่างประเทศเมื่อมีสถานการณ์ระหว่างประเทศเกิดขึ้นก็ตาม

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 สภาคือ สภาผู้แทนราษฎรและสภาที่ปรึกษา สมาชิกของทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งทั่วไป โดยมี พระมหากษัตริย์ที่เรียกว่า สมเด็จพระจักรพรรดิ เป็นประมุขมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่น ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อยู่ในลักษณะคานอำนาจหรือควบคุมการทำงานซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบต่อสภาและให้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรและให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการกำหนดตัวนายกรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถาม หรือการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และการสืบสวนเกี่ยวกับรัฐบาล²

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54 - 55.

² อุตรา อมรรัตน์, "รัฐสภาญี่ปุ่น," รัฐสภาสาร 38, 12(ธันวาคม 2533) : หน้า 34 - 35.



ประเทศญี่ปุ่นมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรบ่อย เฉลี่ยแล้วประมาณ 6 เดือนถึง 3 ปีต่อครั้ง ตั้งแต่ หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา สภาผู้แทนราษฎรของประเทศญี่ปุ่นอยู่ครบวาระไม่ถึง 5 สมัย นอกนั้นสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ เพราะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสมอ¹

2.1 ผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

สมเด็จพระจักรพรรดิในฐานะทรงเป็นพระประมุขของรัฐเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยทรงทำในนามของประชาชนโดยคำแนะนำและเป็นไปตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี² สมเด็จพระจักรพรรดิในฐานะทรงเป็นพระประมุขของรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

2.2 รูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศญี่ปุ่น ทำในรูปของประกาศพระบรมราชโองการของสมเด็จพระจักรพรรดิ โดยก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อน

2.3 ผลทางการกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร³

เมื่อมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดผลทางกฎหมายดังต่อไปนี้

2.3.1 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงก่อนครบกำหนดวาระสี่ปี⁴

2.3.2 ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้รับการพิจารณา หรือค้างการพิจารณา อยู่ในสภาต้องตกไปในสมัยประชุมหนึ่งๆ หากร่างพระราชบัญญัติใดไม่ได้รับการพิจารณาให้เสร็จสิ้น

¹ วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดิม, หน้า 160.

² รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1946 มาตรา 7.

³ วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดิม, หน้า 619.

⁴ Article 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.

จะนำไปพิจารณาในสมัยประชุมถัดไปไม่ได้ หากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ จะนำร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาในสภาที่แล้วมาพิจารณาไม่ได้จะต้องมีการเสนอเข้ามาใหม่¹

2.3.3 คณะรัฐมนตรียังไม่พ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่ภายหลัง เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก คณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกทั้งคณะในระหว่างนั้นหากยังไม่มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ให้คณะรัฐมนตรีชุดเดิมปฏิบัติหน้าที่ไปพลาง ๆ ก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่²

2.4 เงื่อนไขในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ไม่ได้กำหนดสาเหตุที่นำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ การยุบสภาผู้แทนราษฎรสามารถทำได้หลายสาเหตุดังต่อไปนี้³

2.4.1 เกิดจากเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย และได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายค้าน

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ปี ค.ศ.1948 สมัยนายกรัฐมนตรีโยชิตะ จากพรรคเดโมแครตลิเบอรัล ซึ่งเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยต้องประสบปัญหาความยุ่งยากในสภาและโดยความเห็นชอบของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน หลังจากผ่านกฎหมายแรงงานแห่งชาติแล้วจึงยุบสภาผู้แทนราษฎร

2.4.2 รัฐบาลแพ้มติไม่ไว้วางใจ

2.4.2.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎร ปีค.ศ. 1953 สมัยนายกรัฐมนตรีโยชิตะ เนื่องจากสภาลงมติไม่ไว้วางใจ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีโยชิตะควบคุมอารมณ์ไม่อยู่แล้วกล่าวถ้อยคำไม่สุภาพต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการชี้แจงต่อคณะกรรมการงบประมาณเกิดการเคลื่อนไหวของพรรคฝ่ายค้าน ในที่สุดหลังจากสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านกฎหมายที่ไม่เป็น

¹ Article 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 the 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 sessi however, Standing Committees and Special Committees may consider matters (including those of discipline) specially refferd to them by a resolution of the House.

² รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 มาตรา 69 มาตรา70 มาตรา71.

³ The Diet Election, and Political Parties(Japan : Foreign Press Center,1997),pp. 46 - 73.

ความลับนายโยชิตะได้เลือกยุบสภาผู้แทนราษฎรแทนการลาออก

2.4.2.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎร ปีค.ศ. 1980 สมัยนายกรัฐมนตรีไออิระ เนื่องจากสภาลงมติไม่ไว้วางใจเรื่องที่รัฐบาลจะขอขึ้นภาษี พรรคฝ่ายค้านได้เสนอให้สภาลงมติเรื่องที่ไม่เป็นความลับซึ่งสภาได้ผ่านมติ นายไออิระก็ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร

2.4.2.3 การยุบสภาผู้แทนราษฎร ปีค.ศ.1993 สมัยนายกรัฐมนตรีมิยาซาวา เนื่องจากสภาลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่พรรคการเมืองมีความเห็นขัดแย้งกันกรณีปฏิรูประบบการเลือกตั้งและไม่สามารถประนีประนอมกันได้ ดังนั้นนายมิยาซาวา จึงประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร

2.4.3 เกิดจากต้องการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารประเทศ

การยุบสภาผู้แทนราษฎรปีค.ศ.1947 สมัยนายกรัฐมนตรีโยชิตะซึ่งขณะนั้นนายพลแม็คอาเธอร์ เป็นผู้มีอำนาจปกครองประเทศ ได้มีคำสั่งให้นายโยชิตะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อต้องการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารประเทศ

3.การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศฝรั่งเศส

ปัจจุบันระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสเป็นแบบ 2 สภา คือประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งมีวิธีการนับคะแนนเลือกตั้งเป็นพิเศษและสภาสูงหรือวุฒิสภา (Senate) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้เลือก อยู่ในตำแหน่งคราวละ 9 ปีทุก ๆ 3 ปี จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาสูง สภาสูงจะมีอำนาจและบทบาทน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎรเพราะมิได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน¹ มีประธานาธิบดีเป็นประมุขนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร

3.1 ผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจสำคัญของประธานาธิบดีในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐที่สามารถประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ภายหลังที่มีการปรึกษาหารือกับ

¹ โกสินทร์ วงศ์สุระวัฒน์, "รูปแบบของรัฐสภาอังกฤษและฝรั่งเศส," ในเอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง, หน่วยที่ 1 - 7 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537), หน้า 233.

นายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม

3.2 รูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศฝรั่งเศสทำในรูปแบบของรัฐธรรมนูญ¹ ที่ออกโดยประธานาธิบดีไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบแทน แต่ประธานาธิบดีต้องมีการปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนแต่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม

3.3 ผลทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร²

เมื่อมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดผลทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

3.3.1 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ก่อนครบวาระ 6 ปี เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ภายในระยะเวลา 20 วันถึง 40 วันนับจากวันที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร³ จากบทบัญญัติดังกล่าวเมื่อมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง สิ้นสุดลง

3.3.2 ร่างรัฐบัญญัติต่างๆที่ไม่ได้รับการพิจารณาหรือค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วร่างบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งหมดจะนำมาพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่มิได้ ตามหลักที่ว่า “สิ่งที่ทำไปแล้วถือว่าเป็นอันสุดลง” (le principe de la labie rase)⁴ โดยถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอร่างบัญญัติใหม่ ๆ เข้ามาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่

3.3.3 คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง แต่ต้องอยู่ในหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่ดูแลเพื่อให้การบริหารการปกครองดำเนินต่อไป

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

² วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดิม, หน้า 619.

³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 12 บรรทัดสอง

⁴ Webmaster, 1991 (January 13). Dissolution of the National Assembly [On line]. Available e-mail:webmaster @ assembly-nat.fr.





3.4 เจื่อนไขในการยุบสภาผู้แทนราษฎร¹

ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดสาเหตุที่นำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ถือเป็นอำนาจของประธานาธิบดีที่จะต้องตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วยสาเหตุใดก็ได้ แต่มีข้อยกเว้นที่ประธานาธิบดีไม่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ในกรณีที่ได้มีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วและได้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่ยังไม่ครบหนึ่งปี² และในขณะที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉิน³ ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมามีสาเหตุต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.4.1 เกิดความขัดแย้งระหว่างประมุขของรัฐสภากับรัฐสภา

ในปี ค.ศ. 1962 เมื่อฝ่ายเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฝ่ายค้านข่มขู่ที่จะไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในเมื่อเดอโกลส์จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงแทนที่จะให้รัฐสภาเป็นผู้เลือกตั้ง ซึ่งทำให้สมาชิกส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎรไม่พอใจและแสดงออกโดยการมติไม่รับกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลได้เสนอต่อสภาในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1962 เป็นผลให้เดอโกลส์นำเอามาตรา 12 มาใช้ทันทีคือการออกรัฐกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร และให้มีการเลือกตั้งในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1962

3.4.2 เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง

ในปี ค.ศ. 1968 มีการเดินขบวนนัดหยุดงานของนักศึกษา และผู้ใช้แรงงานจนเกิดการปะทะกันระหว่างนักศึกษาและหน่วยปราบจลาจลของรัฐบาลในนครปารีส จูลส์ มาร์เชย์ เดอโกลส์ได้อออกรัฐกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 1968 ด้วยเหตุผลเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และให้เหตุผลต่อไปว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อการคงไว้ซึ่งระบบการปกครองปัจจุบันและเล็งเห็นว่าพลเมืองส่วนใหญ่ก็มีความปรารถนาเช่นเดียวกับรัฐบาล จึงยุบสภาผู้แทนราษฎรและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1968

¹ สุรพล ราชภัณฑาทารักษ์, เรื่องเดิม, หน้า 29-31.

² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 12.

³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 16



3.4.3 เพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล

3.4.3.1 ประธานาธิบดี ฟรังซัวร์ มิตเตอร์อง แห่งพรรคสังคมนิยมได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้เป็นประมุขฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1981 เดือนพฤษภาคม แต่เนื่องจากสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายเสรีนิยมและอนุรักษนิยม 291 คน ในที่นั่ง 491 ที่นั่ง นายมิตเตอร์องซึ่งเป็นฝ่ายซ้ายจึงจำเป็นต้องยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อแสวงหาเสียงสนับสนุนรัฐบาลสังคมนิยมของตนผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 14 และ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1981 ปรากฏว่าพรรคสังคมนิยมได้ 285 ที่นั่ง ทำให้มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และสามารถบริหารประเทศโดยสะดวก

3.4.3.2 เมื่อประธานาธิบดีฟรังซัวร์ มิตเตอร์อง แห่งพรรคสังคมนิยม ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีอีกเป็นสมัยที่ 2 ในปี ค.ศ. 1988 แต่ว่าสมาชิกเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นของพรรคเสรีนิยม และอนุรักษนิยมซึ่งเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1986 โดยฝ่ายขวาได้ 323 ที่นั่ง ทำให้นายมิตเตอร์องจำต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อหาเสียงสนับสนุนรัฐบาลของตน ผลการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1988 นั้นปรากฏว่าฝ่ายสังคมนิยมได้ 303 ที่นั่ง ฝ่ายเสรีนิยมได้ 272 ที่นั่ง ทำให้รัฐบาลฝ่ายสังคมนิยมสามารถปกครองบริหารประเทศได้

3.4.3.3 เมื่อประธานาธิบดี ฌาค ชีรัก แห่งพรรค โกลลิสต์ ยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปลายเดือนเมษายน ค.ศ. 1997 เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจและแรงงาน โดยคิดว่าฝ่ายรัฐบาลจะชนะการเลือกตั้ง ผลตรงข้ามคือ ฝ่ายซ้ายได้รับชัยชนะโดยมีนายเลโอเนล โจสเปียง แห่งพรรคสังคมนิยมเป็นนายกรัฐมนตรี

4. เปรียบเทียบการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส

ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาเหมือนกัน ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี แต่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกันโดยมีส่วนที่เหมือนกันและแตกต่างกัน ดังนี้

4.1 เงื่อนไขในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาถึงสาเหตุที่นำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎร และข้อจำกัดในการยุบสภา



ผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษ 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 มีข้อจำกัดห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วและได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้าทำหน้าที่ที่ยังไม่ครบหนึ่งปี และห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในขณะที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉิน

4.2 ผลทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาถึงผลทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส พบว่ามีส่วนที่เหมือนกันและแตกต่างกันดังนี้

4.2.1 ส่วนที่เหมือนกัน ได้แก่

ประเทศอังกฤษ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

ประเทศญี่ปุ่น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

ประเทศฝรั่งเศส สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

4.2.2 ส่วนที่แตกต่างกัน ได้แก่

ประเทศอังกฤษ คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งแต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีคณะรัฐบาลมนตรีชุดใหม่

ประเทศญี่ปุ่น คณะรัฐมนตรียังไม่พ้นจากตำแหน่ง แต่ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกคณะรัฐมนตรีต้องลาออก

ประเทศฝรั่งเศส คณะรัฐมนตรียังไม่พ้นจากตำแหน่ง แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า



จะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่

4.3 ผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาถึงผู้มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส พบว่ามีส่วนที่แตกต่างกัน ดังนี้

ประเทศอังกฤษ ประมุขของรัฐ คือ พระมหากษัตริย์มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยมีนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำและลงนามรับคำสั่งของพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรีอาจปรึกษากับคณะรัฐมนตรีก่อนก็ได้

ประเทศญี่ปุ่น ประมุขของรัฐ คือ สมเด็จพระจักรพรรดิมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยมีนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่นายกรัฐมนตรีจะต้องมาขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

ประเทศฝรั่งเศส ประมุขของรัฐคือประธานาธิบดีมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เองโดยไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบแทนแต่ก่อนยุบสภาผู้แทนราษฎรประธานาธิบดีจะต้องปรึกษากับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนแต่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามนั้น

4.4 รูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาถึงรูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส พบว่ามีส่วนที่แตกต่างกัน ดังนี้

ประเทศอังกฤษ ทำเป็นพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์

ประเทศญี่ปุ่น ทำเป็นพระบรมราชโองการของสมเด็จพระจักรพรรดิ

ประเทศฝรั่งเศส ทำเป็นรัฐกฤษฎีกา



บทที่ 3

การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

ประเทศไทยได้นำรูปแบบการยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษมาใช้ โดยสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งถูกยุบได้โดยฝ่ายบริหารเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ส่วนสภาสูง หรือ วุฒิสภา ไม่อาจถูกยุบโดยฝ่ายบริหารได้ซึ่งเป็นหลักการของระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ

1. การยุบสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้เกือบทุกฉบับโดยแยกตามหัวข้อได้ดังต่อไปนี้

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 และรัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักร พุทธศักราช 2540 มาตรา 116



1.1.1 ประมุขของรัฐ

ตามหลักของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภากำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอแนะให้ประมุขของรัฐใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรสำหรับประเทศไทย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในทางรัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป พระมหากษัตริย์ไม่ทรงใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยลำพังด้วยความรับผิดชอบต่อการกระทำของพระมหากษัตริย์¹ หรือเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ตามหลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิด มิได้”² (The King can do no wrong) ตรงกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่า “บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการ อันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่มีบทบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ”

1.1.2 หัวหน้าฝ่ายบริหาร

การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอแนะให้ประมุขของรัฐใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นการให้ อำนาจการตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรแก่ฝ่ายบริหารก่อนเสนอแนะประมุขของรัฐ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาหัวหน้าของฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกรัฐมนตรีซึ่งจะเป็นผู้ถวายคำแนะนำและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรทุกครั้ง แต่พระมหากษัตริย์อาจปฏิเสธการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยการไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย ในร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแม้รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติถึงพระราชดังกล่าวไว้ก็ตาม ถือว่าเป็นพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยอย่างหนึ่งตามประเพณีการปกครองแผ่นดิน³ เป็นผลให้ร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรต้องตกไป การใช้พระราชอำนาจปฏิเสธการยุบสภาผู้แทนราษฎร เช่นนี้แตกต่างกับการใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ เพราะการใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไม่มีผลให้ร่างพระราชบัญญัติต้องตกไปทันที⁴ แต่หากรัฐสภามีมติยืนยันตามร่างพระราชบัญญัติเดิมก็ให้นายกรัฐมนตรีนำร่าง

¹ กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 33.

² วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดิม, หน้า 84

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม2) การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนเอกชนและพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 192.

พระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯถวายให้ทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่ง หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานคืนอีกให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ส่วนการใช้พระราชอำนาจปฏิเสธการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น เมื่อพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร การยุบสภาผู้แทนราษฎรก็เกิดขึ้นไม่ได้ในประเทศไทยยังไม่เคยมีเหตุการณ์ที่พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธการยุบสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ดังที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ให้สัมภาษณ์ไว้ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ วันที่ 2 พฤษภาคม 2529 หน้า 20 ว่า “การยุบสภาเป็นพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจทำได้เสมอ นอกเสียจากว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ยอมลงพระปรมาภิไธย.... แต่ก็ไม่เคยปรากฏลักษณะเช่นนี้มาก่อน”¹

1.1.3 เป็นอำนาจร่วมระหว่างประมุขของรัฐกับหัวหน้าของฝ่ายบริหาร

ตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจของประมุขของรัฐ ได้แก่ พระมหากษัตริย์ แต่ในทางปฏิบัติแล้วหัวหน้าของฝ่ายบริหารได้แก่นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอแนะและรับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อทั้งประมุขของรัฐได้แก่พระมหากษัตริย์ และหัวหน้าของฝ่ายบริหาร ได้แก่นายกรัฐมนตรีต่างใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยลำพังเองมิได้ ต้องร่วมกันใช้อำนาจดังกล่าว หากฝ่ายใดปฏิเสธไม่ใช้อำนาจดังกล่าว การยุบสภาผู้แทนราษฎรก็เกิดขึ้นไม่ได้ ดังนั้นอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงถือเป็นอำนาจร่วมระหว่างประมุขของรัฐกับหัวหน้าของฝ่ายบริหาร

1.2 รูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรทุกฉบับบัญญัติให้รูปแบบของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกาตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 35 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 32 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 249 มาตรา 40 บัญญัติไว้เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

¹ กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 44.

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

รัฐธรรมนูญที่มีบัญญัติเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรทุกฉบับบัญญัติถึงผลทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้เหมือนกัน ดังนี้

1.3.1 ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งทันที เพราะเมื่อไม่มีสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ทำหน้าที่ต่อไปไม่ได้เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันและต้องพ้นจากตำแหน่งทันที จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้โดยบัญญัติว่า “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 เพราะไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดที่บัญญัติให้สมาชิกภาพ

ของวุฒิสภาต้องสิ้นสุดลงเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ได้บัญญัติไว้ แต่จะมีการประชุมวุฒิสภาได้วันแต่จะเข้ากรณียกเว้นตามรัฐธรรมนูญ

1.3.2 ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะไม่มีสภาผู้แทนราษฎรไว้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปแล้ว'

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...คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเพื่อดำเนินงานไปจนกว่าจะตั้งรัฐมนตรีขึ้นใหม่"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2512 มาตรา 154 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 168 บัญญัติไว้เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 215 ว่า "รัฐธรรมนูญทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ...(2)...มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร...คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า คณะรัฐมนตรี ที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่"

¹ นพด. แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์, 2512). หน้า 238.



การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การสิ้นสุดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีชุดเก่าไว้แตกต่างกันเช่นนี้ ทำให้ระยะเวลารักษาการในตำแหน่งแตกต่างกันออกไปด้วย กรณีที่ให้คณะรัฐมนตรีชุดเก่าปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะตั้งรัฐมนตรีใหม่ กรณีนี้มีเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรีใหม่เมื่อใด การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีชุดเก่าก็สิ้นสุดลงเมื่อนั้น ส่วนกรณีที่ให้คณะรัฐมนตรีชุดเก่าปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่นั้น ในกรณีนี้ ภายหลังจากการมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรีชุดใหม่แล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่ การเข้ารับหน้าที่หมายถึงรับมอบงานจากคณะรัฐมนตรีรักษาการ แต่จะต้องดำเนินการตามกิจวัตรประจำวัน (routine) ต่อไปจนกว่าจะได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเสียก่อน จึงจะบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายได้เต็มที่¹

ส่วนคณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจในระหว่างที่พ้นจากตำแหน่งในขณะที่เป็นคณะรัฐมนตรีรักษาการได้มากน้อยแค่ไหนนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดบัญญัติห้ามไว้นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติให้เพิ่มเติมข้อจำกัดอำนาจบางประการของคณะรัฐมนตรีรักษาการว่า “แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตาม (2) จะใช้อำนาจแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งมิได้วันแต่จะได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการเลือกตั้ง...”

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญประเด็นนี้ กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้เหตุผลว่า “...ห้ามตรงนี้ เพราะว่าไปโยงกับเรื่องเลือกตั้งข้าราชการซึ่งถูกโยกย้ายระหว่างนั้นส่วนใหญ่จะมีปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการมีอิสระอย่างแท้จริง...หลายคน หลายฝ่าย...บอกว่าให้ใส่ไว้ก็เถอะเรื่องนี้จะได้เลิกทิ้งทวนกันเสียที...”²

เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีรักษามักใช้อำนาจแต่งตั้งย้ายหรือให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่งเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งหน้า เช่น ในสมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา หลังจากได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 233.

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12/2540,” 26 กุมภาพันธ์ 2540

เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539 ในระหว่างที่เตรียมการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 ระหว่างนั้นได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2539 ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับรองอธิบดีถึงผู้บังคับการ จำนวน 138 นาย และแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับผู้บังคับการ 29 ราย¹

1.3.3 ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร หรือค้างการพิจารณาในวุฒิสภาเป็นอันตกไป

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา² ได้แก่ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการยุบสภา ผู้แทนราษฎรเสียแล้วก็ไม่มีรัฐสภาที่จะให้คำแนะนำและยินยอม ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาที่มาจาก การริเริ่มเสนอของสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ก็จะต้องตกไปด้วย³ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะบัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตกไปทั้งหมด ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ไม่ได้บัญญัติไว้ แต่ก็มีผลให้ร่างพระราชบัญญัติต่างๆที่ค้างการพิจารณาดropไปเช่นกัน

ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 124 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 122 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 152 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 131 บัญญัติไว้เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 144 ว่า “ในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรบรรดาร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบหรือที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือมิได้พระราชทานคืนมาภายในเก้าสิบวัน ให้เป็นอันตกไป

แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 178 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ ... มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติ

¹ “ผลของการประชุมคณะรัฐมนตรี.” สืบมาจาก นายเหตุ ร 8(4-10 ตุลาคม 2539) :1098 – 1099.

² หุยกต์ แสงอุทัย, เรื่องเดิม, หน้า 178

หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้เป็นอันตกไป" นอกจากนี้ยังได้บัญญัติเพิ่มเติมไว้แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น คือ ให้นำร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปนั้น ให้นำกลับมาพิจารณาใหม่ได้ถ้าคณะรัฐมนตรีร้องขอ โดยบัญญัติว่า "ในกรณีที่ ... มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังการตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สมาชิกผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณีจะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวันนับตั้งแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไปและรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยแต่ถ้ารัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลา ดังกล่าวให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ..."

ในการเปลี่ยนแปลงหลักการเดิมที่เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาต้องตกไปทั้งหมดมาเป็นหลักการใหม่ โดยให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ร้องขอต่อรัฐสภา เพื่อให้มีมติเห็นชอบให้นำร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปนั้นมาพิจารณาในสภาต่อไป ไม่ต้องไปเริ่มต้นเสนอให้สภาพิจารณาใหม่เหมือนก่อน ในการร่างรัฐธรรมนูญประเด็นนี้กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่า "เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการนิติบัญญัติแก้ปัญหากฎหมายที่ล้าสมัยโดยการให้รัฐบาลหยิบยกร่างพระราชบัญญัติที่น่าจะตกไปแล้วแทนที่จะต้องมาพิจารณาใหม่เพียงแต่ขอให้รัฐสภาอนุมัติให้พิจารณาต่อไป ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย" เป็นการร่นระยะเวลาเพราะในอดีตที่ผ่านมากฎหมายหลาย ๆ ฉบับ มีข้อเสียว่ากว่าจะผ่านสภาได้ใช้เวลาเกินหลายปี การให้สภาใหม่อนุมัติจะได้ไม่ต้องไปเริ่มที่วาระ 1 ใหม่ แต่เริ่มที่วาระที่ 2 วาระที่ 3 ก็ได้ ...²

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

² สมคิด เลิศไพฑูรย์, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540," 19 มิถุนายน 2540.



1.4 ระยะเวลาที่มีผลทางกฎหมาย

โดยทั่วไปวันที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร กับวันที่ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรมักเป็นวันเดียวกันแต่หากเป็นคนละวันกันตามกฎหมายจะถือว่ามีการยุบสภาผู้แทนราษฎรวันใด รัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับบัญญัติให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกาแต่ไม่ได้บัญญัติให้มีผลทางกฎหมายเมื่อใดเหมือนกับพระราชบัญญัติ ในกรณีนี้ได้เคยเกิดขึ้นในการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2535 สมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2535 และได้ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นคนละวันกัน

พระราชกฤษฎีกาถือเป็นกฎหมาย ที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของฝ่ายบริหารซึ่งจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ แม้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ตาม หากยังมิได้มีการนำพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรไปประกาศในราชกิจจานุเบกษากฎหมายถือว่ามีการยุบสภาผู้แทนราษฎรยังไม่เกิดขึ้น

ดังนั้น การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะมีผลทางกฎหมายต้องนับตั้งแต่วันที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีดังกล่าวต้องถือวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535 เป็นวันที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

1.5 การห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในมาตรา 185 ว่า “สมาชิกผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี...และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร มิได้...”

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น ในการพิจารณาของคณะกรรมการ

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้เหตุผลว่า “เมื่อมีการเพิ่มกลไกทำให้การแก้ไข ปัญหาเรื่องเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ ภาวะความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี ให้ถูกอภิปราย ไม่ไว้วางใจได้ยากกว่านายกรัฐมนตรี ก็ควรเพิ่มข้อจำกัดตัดทอนอำนาจของนายกรัฐมนตรี ลงไปว่าระหว่างที่ญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่ในสภา นายกรัฐมนตรีจะยุบสภาไม่ได้จนกว่า ญัตตินั้นจะลงมติแล้ว เพราะไม่เช่นนั้นพอมีการยื่นญัตติแล้วนายกรัฐมนตรีอาจจะเห็นว่าชื่อ นายกรัฐมนตรีคนใหม่รวมทั้งเสียงข้างมากในสภาอาจทำให้ตนแพ้ญัตติไม่ไว้วางใจ และชิง ยุบสภาเสียก่อน ถ้าอย่างนั้นก็เกิดการเสียดุลขึ้นในระบบรัฐสภา คือฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีทาง ไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้เลย ไม่มีทางอภิปรายได้ เพราะนายกรัฐมนตรียุบสภาได้ตลอดเวลา”¹

ในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปราย ไม่ไว้วางใจและกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนมีการลงมติไม่ไว้วางใจที่เกิดขึ้น ในประวัติศาสตร์การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย ได้แก่ ในสมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช พรรคกิจสังคมเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลที่มีสมาชิกผู้แทนราษฎรเพียง 18 คน ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค มีความขัดแย้งกันตลอดแม้จะได้มีการปรับปรุง คณะรัฐมนตรีก็ตามประกอบกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2519 จึงได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 ก่อนวันเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ 2 วัน ในสมัยรัฐบาลของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้เกิดแตกแยกกันภายในพรรคประชาธิปัตย์ที่เป็นพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลพรรคใหญ่ ทำให้เกิดความไม่มั่นคงในเสถียรภาพของรัฐบาลจะทำให้เกิดปัญหาต่อญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีทั้งคณะที่จะมีขึ้นในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2531 จึงตัดสินใจประกาศยุบสภาผู้แทน ราษฎร เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2531 ก่อน และในสมัยรัฐบาลของ ชวน หลีกภัย ได้มีการ เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะในระหว่างวันที่ 17 – 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 และจะ มีการลงมติความไว้วางใจในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 ก่อนวันที่มีการลงมติดังกล่าว พรรคพลังธรรมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลได้มีการประชุมพรรค และมีมติให้งดออกเสียง พร้อมทั้ง

¹ นวรงค์ดี อูวรรณโณ, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20/2540”, 19 มิถุนายน 2540.



ให้รัฐมนตรีของพรรคลาออก เป็นเหตุให้มีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติความไว้วางใจในวันเดียวกัน เป็นต้น

2. สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย

ในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทย นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ระบบสมบูรณาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภาที่ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นองค์กรสำคัญทางการเมือง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนกระทั่ง ปัจจุบันปรากฏว่ามีการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน รวม 10 ครั้ง นอกจากนี้ยังมีการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติและการปิดสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง รวม 2 ครั้ง ในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเกิดขึ้นจากสาเหตุใหญ่ 3 ประการ ดังนี้

2.1 ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

2.2 ความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

2.3 ปัญหาทางการเมืองหรือวิกฤตการณ์ทางการเมืองเพื่อหาทางออกหรือแก้ปัญหาทางการเมือง

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 พ.ศ. 2481 จำนวน 91 คน ซึ่งเท่ากับจำนวนผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2480¹ ที่ถูกยุบไป

¹ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2517) (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด มุมมองสร้าง , 2517), หน้า 2-4-248 .



สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากความขัดแย้งในการพิจารณาญัตติแก้ไขข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ข้อ 68 เกี่ยวกับเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพื่อพิจารณารับหลักการขึ้นต้นในสภาผู้แทนราษฎร ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 21 วันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2481 ซึ่งญัตติดังกล่าวนายถวิล อุดล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ดและคณะ เป็นผู้เสนอ มีสาระสำคัญว่าเมื่อเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณ รัฐบาลต้องเสนอรายละเอียดงบประมาณนั้นให้สภาผู้แทนราษฎรทราบด้วย เพื่อจะได้พิจารณาดัดทอนหรือเพิ่มเติมได้อย่างถูกต้อง โดยให้รัฐบาลเสนอรายละเอียดทั้งรายรับ รายจ่ายตามงบประมาณนั้นโดยชัดแจ้งเพื่อให้สมาชิกสภาที่เป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณได้ทราบก่อนที่จะพิจารณาอนุมัติไปตามยอดงบประมาณที่รัฐบาล เสนอมา ¹

การอภิปรายในสภานั้นผู้เสนอญัตติอ้างไม่เห็นด้วยในหลักการแห่งพระราชบัญญัติงบประมาณและสมาชิกไม่เข้าใจในตัวเลขงบประมาณที่รัฐบาลได้เสนอมา เพราะรัฐบาลเสนองบประมาณอย่างคลุมเครือไม่ชัดแจ้งจนเป็นเหตุให้สภาผู้แทนราษฎรไม่อาจพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้ ด้วยเหตุนี้ผู้เสนอญัตติจึงได้พิจารณาข้อบังคับที่ 68 และเห็นว่า เป็นบทบัญญัติกว้างๆ ให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนั้นจึงประสงค์ให้การทำงานของรัฐบาลแสดงรายละเอียดอย่างชัดเจนยิ่งขึ้นกว่าเดิม ²

ฝ่ายรัฐบาลคัดค้านหลักการดังกล่าวเพราะเหตุผลว่า มีอุปสรรคในด้านเวลาประกอบกับการทำงานงบประมาณนับว่าได้มีการพิจารณากลับกรองกันเป็นชั้นๆ หลายขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางเรื่องที่สำคัญไม่อาจเปิดเผยได้ในเวลาอันสมควร เช่น เทคนิคในการคลัง การทหาร นโยบายการต่างประเทศ เป็นต้น และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรต้องการให้รายงานรายละเอียดมากกว่านี้ รัฐบาลสามารถทำได้เพียงบางส่วนเท่านั้น การวางข้อบังคับตายตัวย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อความคล่องตัวของงบประมาณซึ่งต้องเปลี่ยนแปลงตามความต้องการแต่ละยุคสมัย และหน้าที่ของสภาควรมุ่งพิจารณาในนโยบายว่ารัฐบาลใช้เงินงบประมาณตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ และข้อบังคับนี้กล่าวถึงข้อปลีกย่อยมากเกินไป จนก่อให้เกิดภาระแก่

¹ กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 75.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.



ฝ่ายบริหารมากขึ้นโดยที่สภาฯ จะไม่ได้ประโยชน์ยิ่งไปกว่าเดิม¹

ภายหลังที่รัฐบาลอภิปรายจบลงและที่ประชุมได้ให้มีการลงมติ โดยที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบกับญัตตินี้ด้วยคะแนนเสียง 45 ต่อ 31 เป็นเหตุให้รัฐบาลแพ้ในสภา ทำให้นายกรัฐมนตรีต้องเรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อปรึกษาเกี่ยวกับการลาออกจากตำแหน่ง เพราะทางรัฐบาลไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามความประสงค์ของสภาได้ตั้งแต่นายกรัฐมนตรีจึงได้กราบบังคมลาออกจากตำแหน่งต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่เห็นชอบด้วย โดยให้เหตุผลว่า สภาพการณ์ของโลกขณะนั้นปั่นป่วนคับขัน ประกอบกับคณะรัฐบาลจะต้องเตรียมการรับเสด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะเสด็จกลับสู่พระนคร รัฐบาลจึงควรบริหารราชการต่อไป จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ วันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2481 ซึ่งในการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้รัฐบาลได้ออกคำแถลงการณ์เพื่อชี้แจงความจำเป็นที่ต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยแสดงเหตุผลที่ไม่อาจปฏิบัติตามหลักการแห่งการแก้ไขข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาอย่างชัดเจนแล้วและได้แสดงให้เห็นทางเสียหายที่ประเทศชาติจะได้รับในการแก้ไขข้อบังคับด้วย แต่ผู้เสนอญัตติก็ได้สนใจพิจารณาความเหตุผลดังกล่าวแต่ประการใด กลับใช้วิธีรวบรัดพิจารณาเพื่อเอาเปรียบรัฐบาลโดยไม่เป็นธรรมการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่ประเทศชาติจึงไม่สามารถบริหารราชการภายใต้การควบคุมของสภานี้ได้ ประกอบกับสถานการณ์ของโลกอยู่ในความปั่นป่วน คับขัน อีกทั้งจะต้องเตรียมการรับเสด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จสู่พระนคร รัฐบาลจึงต้องจำเป็นอยู่บริหารประเทศต่อไป²

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

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

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

² คำแถลงการณ์ของรัฐบาล, "ราชกิจจานุเบกษา" เล่มที่ 55 (11 กันยายน 2481) : 407 อ้างถึงในกาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 77

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างวาระของสภาชุดนี้ได้มีการออกพระราชบัญญัติขยายอายุสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไปอีก 2 ครั้งด้วยกัน คือ

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

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

ทั้งนี้รัฐบาลได้มีแถลงการณ์ประกาศให้ทราบถึงความจำเป็นที่ทำให้ รัฐบาลจำเป็นต้องขอขยายกำหนดเวลาทั้งสองครั้งว่าเนื่องจากภาวะสงครามซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2488 รัฐบาลนายพันเอก ปุณณเฑาะว์ ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2488 ต่อมาอีก 17 วัน จึงได้ลาออกเพื่อเปิดโอกาสให้ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เจรจาปัญหาระหว่างประเทศกับประเทศอังกฤษ เพื่อให้ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศผู้ชนะสงครามให้การรับรองเอกราชประเทศไทย ยกเลิกสถานะสงครามกับประเทศไทยแต่ก็ประสบปัญหาความขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎรของไทยหลายประการ แต่ประการสำคัญที่นำไปสู่การประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นคือ ความขัดแย้งเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม ในประเด็นที่จะนำอาชญากรรมสงครามซึ่งเป็นคนไทยไปพิจารณาคดีตามกระบวนการยุติธรรมตามที่รัฐบาลเสนอ หรือจะตั้งศาลพิเศษโดยสภาผู้แทนราษฎรขึ้นพิจารณาคดีความ เมื่อรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามต่อสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 25 วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2489 ก็ได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่ออกมาลงโทษ ผู้กระทำผิดซึ่งมีผลย้อนหลังหรือกฎหมายย้อนหลัง อันเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ขัดกับหลักมนุษยธรรม หลักความยุติธรรม คีลธรรม และกฎหมายทั่วไป¹ แต่ในที่สุดความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนข้างมากเห็นชอบให้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอ ด้วยคะแนนเสียง 37 ต่อ 31 และประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อ วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2489

¹ วิเทศกรณีย์, เหตุการณ์ทางการเมือง 43 ปี แห่งระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์วัฒนาพานิช 2518), หน้า 777 - 782, อ้างถึงในภาณุจนา เกิดโพธิ์ทอง, เชียงเดิม, หน้า 78.



ต่อมาในวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2488 ก็ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2488 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ซึ่งมีสาระสำคัญในมาตรา 3 ว่า “ให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ขึ้นมาใหม่ ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันใช้พระราชกฤษฎีกานี้เป็นต้นไป”¹ พร้อมกันนี้ รัฐบาลได้ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้รับการเลือกตั้งมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2481 ได้มีพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาให้อยู่ในตำแหน่งต่อมาอีกถึง 2 ครั้ง เห็นว่าเป็นเวลานานเกินควรย่อมเป็นเหตุให้จิตใจและความคิดเห็นของสมาชิกส่วนมากเหินห่างจากเจตนาและความประสงค์อันแท้จริงของราษฎร โดยรัฐบาลได้ยกตัวอย่างการเสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนได้แสดงการคัดค้านและลงมติไม่เห็นชอบด้วย²

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

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งเป็นสภามาจากการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526 มีจำนวนทั้งสิ้น 324 คน³ และผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 จำนวน 347 คน

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างการปิดสมัยประชุมรัฐสภา รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินและเศรษฐกิจของประเทศรวมทั้งสิ้น 9 ฉบับ แล้วนำเสนอเพื่อขอความเห็นชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 ซึ่งเป็นวันเปิดประชุมสภาสมัยสามัญเป็นวันแรก ประจำปี พ.ศ. 2529 โดยรัฐบาลได้ชี้แจงสรุปว่า พระราชกำหนดดังกล่าวมีความจำเป็นต่อภาวะเศรษฐกิจของประชาชนและต่อประเทศชาติอย่างยิ่ง⁴

¹ “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2488,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 62 ตอนที่ 60

² “คำแถลงการณ์ของรัฐบาล,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 62 ตอนที่ 60 (15 ตุลาคม 2488) : 604-605

³ “รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 – ปัจจุบัน,” เอกสารข่าวรัฐสภา (16 พฤษภาคม 2529) : 53.

⁴ เรื่องที่กล่าวถึง หน้า 95-97.

สถานการณ์ทางการเมืองก่อนที่จะถึงวาระเปิดสมัยสามัญนั้น หลายฝ่ายมีความเห็นและกังวลเกี่ยวกับพระราชกำหนดของรัฐบาลว่าจะไม่ผ่านสภา โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับพระราชกำหนดธนาคารพาณิชย์ 3 ฉบับ ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญมากเป็นพิเศษ ทั้งยังกลุ่มที่เคลื่อนไหวเพื่อกดดันให้รัฐบาลลาออก ดังนี้¹

1) พรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่ที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเพื่อเข้าแทนที่ในฐานะเป็นรัฐบาลเอง ถ้าพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ยินยอมจะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดที่รัฐบาล เสนอต่อสภา โดยพรรคชาติไทยได้แสดงบทบาทสนับสนุนให้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีแทน

2) พรรคกิจสังคม เป็นพรรคร่วมรัฐบาลที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาล แต่ขณะนั้นพรรคกิจสังคมมีปัญหาการแตกแยกภายหลังจากการเปลี่ยนตัวหัวหน้าพรรคจาก ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นพลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลาและการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีภายในพรรคกิจสังคมอันเป็นผลให้นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์และนายโกศล ไกรฤกษ์ต้องหลุดพ้นตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ทำให้อดีตรัฐมนตรีของพรรคกิจสังคมกลุ่มนี้ได้เข้าร่วมกับพรรคชาติไทย ในการไม่อนุมัติพระราชกำหนดของรัฐบาลดังกล่าว²

3) กลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์อันเนื่องมาจากพระราชกำหนด อันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่เข้มงวด และประหยัฒของรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งการตราพระราชกำหนดไม่ว่าจะเป็นพระราชกำหนดฉ้อโกงประชาชน หรือพระราชกำหนดเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ก็ตาม ได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่กลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์จากการบังคับใช้พระราชกำหนดของรัฐบาลดังกล่าว

4) กลุ่มผู้สูญเสียอำนาจเป็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มข้าราชการประจำกลุ่มหนึ่งหลัง จากไม่มีการต่ออายุราชการให้แก่พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก ทำให้ต้องเกษียณอายุราชการในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2529 ด้วยเหตุนี้

¹ ทรงศักดิ์ วุฒิตะโร, หน้า 86.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 86-87



จึงมีการเคลื่อนไหวเพื่อล้มรัฐบาล โดยความร่วมมือกันระหว่าง พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก กับ อดีตหัวหน้าพรรคกิจสังคม และหัวหน้าพรรคชาติไทย ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สามัญ) ครั้งที่ 1 วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 ผลการลงมติปรากฏว่าที่ประชุมอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมภาษีบำรุงท้องที่พ.ศ.2528แต่ไม่อนุมัติพระราชกำหนด พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 ทั้งนี้ ยังมีพระราชกำหนดต่างๆค้างอยู่ 7 ฉบับ¹

ภายหลังการพิจารณาพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 ด้วยคะแนนเสียงอนุมัติ 143 เสียง ไม่อนุมัติ 147 เสียง งดออกเสียง 5 รัฐบาลจึงประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อตอนดึกของวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 ทั้งนี้ได้แสดงผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ในคำปรารภว่าตามที่ได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 - พ.ศ. 2529 ออกใช้บังคับและสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่อนุมัติ พระราชกำหนดดังกล่าวซึ่งรัฐบาลเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด หากสืบเนื่องมาจากความแตกแยกในพรรคการเมืองบางพรรคในสภาผู้แทนราษฎร หากให้สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ทำหน้าที่ต่อไป ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินและกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

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

¹ กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 98.



สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการที่รัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลหลายพรรค เรียกว่า "สหพรรค" โดยมีพรรคกิจสังคม ซึ่งมีที่นั่งในสภาเพียง 18 เสียง เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลต้องประสบกับปัญหาความขัดแย้งในคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้กดดันรัฐบาลให้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรี

ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องประสบกับปัญหาที่ค้างคามาดังแต่สมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ และปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นมาใหม่ เช่น ปัญหาชาวไร่ ชาวนาขอให้รัฐบาลช่วยจัดหาที่ดินทำกิน ปัญหากรรมการนัดหยุดงาน ปัญหาเหมืองแร่ ปัญหาฐานทัพต่างชาติ ปัญหาการเดินทางบนประท้วงของตำรวจ กรณีจับผู้ต้องหาบุกกรุกเหมืองและเผาจวนผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วปล่อยที่จังหวัดลำพูนและจังหวัดนครศรีธรรมราช ปัญหาเรื่องพระราชบัญญัติป้องกันการค้าอันเป็นคอมมิวนิสต์ และพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แต่ปัญหาที่ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลเริ่มสั่นคลอน คือการประท้วงของราษฎรที่จังหวัดปัตตานี กรณีทหารนาวิกโยธินสังหารชาวไทยมุสลิม 5 ศพ และประกาศนโยบายประกันราคาอ้อย และข้าวเปลือก¹ จากปัญหาที่รัฐบาลประสบจึงเป็นโอกาสให้พรรคฝ่ายค้านโดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ผู้นำพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรกับพวกรวม 71 คน เป็นผู้เสนอในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีหัวข้อสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการบริหาร และการต่างประเทศ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สามัญสมัยที่สอง) วันที่ 14 มกราคม 2519

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 ก็ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรปรากฏในคำปรารภความว่าสภาผู้แทนราษฎรปัจจุบัน

¹ สังคมการเมือง, หน้า 85-86



ประกอบด้วยพรรคการเมืองต่างๆหลายพรรค แต่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนมากพอที่จะตั้งรัฐบาลได้ จำเป็นต้องอาศัยพรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามาร่วมจัดตั้งรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง และถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นอีกก็ตามอุปสรรคดังกล่าวนี้ก็ไม่อาจสิ้นสุดลงได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมควรรยุบสภาผู้แทนราษฎร 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

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร เริ่มแรกตั้งแต่การจัดตั้งรัฐบาลของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2530 ต้องประสบปัญหาความแตกแยกในพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคใหญ่ที่สุดในรัฐบาลมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 100 เสียง โดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้ว คือ ขั้วของนายพิชัย รัตตกุล หัวหน้าพรรค และขั้วของนายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ และนายวีระ มุสิกพงศ์ หรือที่เรียกว่า "กลุ่ม 10 มกรา" ซึ่งเป็นกลุ่มที่สูญเสียผลประโยชน์ที่ไม่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี การแตกแยกในพรรคประชาธิปัตย์ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในเสถียรภาพของรัฐบาลโดยตรง ดังนั้นจึงมีความพยายามประสานประโยชน์ระหว่างฝ่ายนายพิชัย รัตตกุล กับกลุ่ม 10 มกรา ด้วยการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี แต่การต่อรองจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีกันเองภายในพรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถหาข้อสรุปได้ จึงกลายเป็นปัญหาไม่ลงตัวมาโดยตลอดในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง) ครั้งที่ 5 วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2531 รัฐบาลต้องเสนอกฎหมายสำคัญหลายฉบับโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... ที่ถือว่ามีความสำคัญต่อสถานการณ์การเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากกลุ่ม 10 มกรา ในพรรคประชาธิปัตย์ได้แสดงท่าทีคัดค้านมาโดยตลอด แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ผ่านการลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 แม้

กลุ่ม 10 มกรา จะได้ออกเสียงคัดค้านร่วมกับพรรคฝ่ายค้านก็ตามจนกระทั่งเมื่อรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่ 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 คน ได้ยื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่ง โดยให้เหตุผลว่าเกิดความไม่เป็นเอกภาพภายในพรรค อันอาจจะเกิดจากปัญหาในญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่จะมีขึ้นในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2531¹ ดังนั้นพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ จึงได้นำมาเป็นเงื่อนไขในการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยถือว่าเกิดความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลอันส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก 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

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องมาจากการที่พรรคฝ่ายค้านอันประกอบด้วยพรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร ซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทยในฐานะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ขณะนั้น ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ โดยพิจารณาญัตติดังกล่าวในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ ในวันที่ 17-18 พฤษภาคม 2538 ประเด็นใหญ่ๆที่พรรคฝ่ายค้านนำมาอภิปราย ก็คือ

- 1) การส่งมอบพื้นที่ป่าไม้เพื่อทำการปฏิรูปที่ดิน ทำให้ป่าไม้ถูกทำลายลงไปมาก
- 2) การออกมติดคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 ซึ่งทำให้มีการพิสูจน์

¹ ศศุล จิเยียรเจริญ, "รอยต่างในทฤษฎีรัฐชาติไทยของไทย", รัฐสภาสาร 39.6(มิถุนายน 2534) : 27-28



สิทธิออกโฉนดได้ และมีการขยายระยะเวลาการถือครองจากปี พ.ศ. 2524 มาก่อนการประกาศปฏิรูปที่ดินได้ ทำให้เกิดปัญหาขึ้นมามากมาย

3) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2537 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการอนุมัติให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ จึงเป็นช่องทางให้เกิดการทำลายป่าอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างมหาศาล ต่อมาเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงแล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรได้นัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็น พิเศษเพื่อลงมติในญัตติดังกล่าวในวันศุกร์ 19 พฤษภาคม 2538 แต่ก่อนวันที่จะมีการลงมติดังกล่าว พรรคพลังธรรมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลได้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคในวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 โดยมี พลตรีจำลอง ศรีเมือง หัวหน้าพรรคเป็นประธาน ซึ่งที่ประชุมของพรรคได้มีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคงดออกเสียงและให้รัฐมนตรีลาออก ตั้งแต่วันที่ 19 พฤษภาคม 2538 เป็นต้นไป ทั้งนี้ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้ให้เหตุผลว่าเพื่อยึดหลักความชอบธรรมและประโยชน์ต่อส่วนรวมเนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถตอบคำถามของพรรคฝ่ายค้านได้ชัดเจน ดังนั้นจึงทำให้นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร ก่อนที่จะมีการลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ และประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2538 เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปใหม่ เนื่องจากพรรคการเมืองต่างๆ มีความแตกแยกจนไม่สามารถจะดำเนินการในทางการเมืองได้อย่างมีเอกภาพ¹

2.2.4 การยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 ในสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 ผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 จำนวน 393 คน

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการที่รัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคทำให้รัฐบาลต้องประสบปัญหาเรื่องความเป็นเอกภาพของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล โดยมีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีถึง 5 ครั้งและมีการถอนตัวของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล

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



หลายครั้งทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคง อีกทั้งพรรคฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายบริหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี โดยมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 21 – 23 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) ระหว่างวันที่ 18 – 20 กันยายน พ.ศ. 2539 ในการอภิปรายครั้งนี้ได้มุ่งโจมตีนายบริหาร ศิลปอาชาในประเด็นของการบริหารประเทศโดยไร้ประสิทธิภาพ ไม่เป็นตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ทางด้านเศรษฐกิจได้สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนอย่างมาก และประสบความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทางด้านสังคม การเมืองและการบริหารได้ประสบความล้มเหลวในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความสงบสุขของประชาชนตลอดจนวิตรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนที่พึงจะมีในระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2539 ก่อนที่จะมีการลงมติในญัตติ ดังกล่าวพรรคร่วมรัฐบาลส่วนหนึ่งซึ่งประกอบด้วยพรรคความหวังใหม่ พรรคหน้าไทยและพรรคมวลชน ได้ประชุมสมาชิกพรรคและยืมดีให้นายบริหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ลาออกก่อนมีการลงมติ เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองรุนแรงมาก หากนายบริหารไม่ยอมลาออก พรรคความหวังใหม่ พรรคหน้าไทย และพรรคมวลชน จะขอถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล เมื่อแต่ละพรรคการเมืองได้ประกาศจุดยืนของตนต่อสื่อมวลชนแล้ว จึงมีการประชุมหารือกันของหัวหน้าพรรคร่วมรัฐบาลต่างๆ กับนายกรัฐมนตรีโดยสรุปว่านายบริหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีจะลาออกภายใน 7 วัน จากนั้นจะพิจารณาบุคคลที่มีความเหมาะสมมาดำรงตำแหน่งใน 6 พรรคร่วมรัฐบาลเดิมต่อมาเมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539 นายบริหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีได้ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 แทน เพื่อคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองไปให้กับประชาชนพิจารณาโดยการเลือกตั้งใหม่ และมีแถลงการณ์ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญว่าตนต้องการจะลาออกจากตำแหน่ง เพื่อเปิดทางให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ แต่การดำเนินการไม่อาจเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเชื่อว่าการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลผสมหลายพรรคจะนำไปสู่ความขัดแย้งและปัญหาทางการเมือง ซึ่งมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงหากปล่อยทิ้งไว้จะเป็นชนวนให้เกิดปัญหาความไม่น่าเชื่อมั่นในระบบและกลไกของรัฐ อันเป็นอันตรายต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาในที่สุด¹

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



2.3 การยุบสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดจากปัญหาทางการเมืองหรือวิกฤตการณ์ทางการเมืองเพื่อหาทางออกหรือแก้ปัญหาทางการเมือง

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 มาตรา และในจำนวนนี้มีส่วนซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล 12 มาตรา บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกยกเว้นไว้ยังมีให้นำมาใช้บังคับในช่วง 4 ปีแรก นับตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 อันเป็นวันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะครบกำหนดเวลา 4 ปี ที่บทเฉพาะกาลจะต้องสิ้นสุดลงในวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2526 ดังนั้นจึงได้เกิดความพยายามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้บทเฉพาะกาล บางมาตรายังคงมีผลใช้ได้ต่อไปอีกชั่วระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดไป ดังต่อไปนี้¹

1) การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1 เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2524 มีหลักการสำคัญ ในเรื่องการแก้ไขหลักเกณฑ์การเลือกตั้ง และกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองโดยทันที

2) การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 2 เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2524 มีหลักการสำคัญในเรื่องการแก้ไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองโดยทันทีที่ประชุมรัฐสภาได้ร่วมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองฉบับเข้าด้วยกัน โดยถือว่าเป็นเรื่อง

¹ สุพหล สันติไกรพจน์, "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2526", วารสารนิติศาสตร์, 13 (กรกฎาคม - กันยายน 2526) : 128.

เดียวกัน แต่ไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวตกไป

3) การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 3 เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 271 คน เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2525 ปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 ไม่ผ่านความเห็นชอบในวาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ ในการพิจารณาเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2525¹

4) การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 4 โดยมีผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม 2 ฉบับ ด้วยกันคือ¹

(1) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ นายปัญญา เกสรทอง กับคณะมีหลักการให้ขยาย บทเฉพาะกาล ที่ใช้อยู่ในวาระแรกของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 ออกไปอีก 4 ปี ในระหว่างอายุของบทเฉพาะกาลนี้ คงให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละไม่เกิน 3 คน และให้เลือกตั้งเป็นรายบุคคลเช่นเดิม คงให้วุฒิสภาประชุมร่วมกับสภา ผู้แทนราษฎรในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย การอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 131 และการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคง โดยตัดบทบัญญัติที่ให้ประชุมร่วมกันในการพิจารณาพระราชกำหนดและการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติที่สำคัญอันเกี่ยวกับเศรษฐกิจทั้งยอมให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการ การเมืองในตำแหน่งรัฐมนตรีได้แต่จะต้องดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน

(2) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะ มีหลักการสำคัญ ในการขอแก้ไขเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพียงประเด็นเดียวเท่านั้น โดยให้แก้ไขวิธีการกำหนดเขต เลือกตั้ง โดยให้กลับไปใช้วิธีการที่เคยใช้มาแต่เดิมตามรัฐธรรมนูญปี 2517 คือให้แบ่งเขต เลือกตั้งออกเป็นเขต ๆ แต่ละเขตมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน และให้ใช้วิธีการ เลือกตั้งแบบเลือกเป็นรายบุคคลเช่นเดิม

ทั้งนี้ร่างร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของ นายปัญญา เกสรทอง ได้รับการสนับสนุนจาก ทางฝ่ายทหารอย่างเด่นชัด โดยตีพิมพ์สมุดปกขาวชื่อ “แนวทางของกองทัพบกในปัญหาการ แก้ไขรัฐธรรมนูญ” แจกจ่าย สมาชิกรัฐสภาและประชาชนทั่วไป โดยยืนยันถึงเหตุผลและ ความจำเป็นในการแก้ไขสาระสำคัญ 3 ประการ ซึ่งตรงกันกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 133 – 134.



ของ นายปัญญา เกสรทอง กับคณะ¹

ในการพิจารณาเพื่อรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของนายปัญญา เกสรทอง กับคณะ แม้ว่าผลการลงคะแนนปรากฏว่าสภารับหลักการ แต่ก็มีความคิดเห็นคัดค้านโดยเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยและเป็นการแก้ไขเพื่อสนองความต้องการที่จะเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของบุคคลบางกลุ่มเท่านั้นอย่างไรก็ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ก็ผ่านการพิจารณาในวาระที่สองต่อมา และบรรยากาศทางการเมืองก่อนการพิจารณาในวาระที่สามก็ปรากฏการเคลื่อนไหวคัดค้านต่อต้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญของกลุ่มต่าง ๆ ทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภาในและนอกมหาวิทยาลัยชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

- 1) พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้แก่พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังใหม่ พรรคสังคมประชาธิปไตย ขณะที่พรรคชาติไทยมีลักษณะไม่แน่นอน
- 2) สมาชิกวุฒิสภาสายทหาร ได้แก่สมาชิกวุฒิสภาที่สังกัดกองบัญชาการทหารสูงสุดที่แสดงทัศนะไม่เห็นด้วยอย่างค่อนข้างชัดเจน
- 3) ปัญญาชนนักวิชาการ ได้แก่ อาจารย์มหาวิทยาลัยที่สำคัญต่าง ๆ โดยร่วมกับนักศึกษา ตัวแทนพรรคการเมืองและกลุ่มผู้ใช้แรงงานจัดตั้ง “สมาพันธ์ประชาธิปไตย” ขึ้นเพื่อแสดงบทบาทคัดค้านต่อต้านในหลายรูปแบบ
- 4) นิสิต นักศึกษา 14 สถาบัน ซึ่งรวมตัวกันเป็นกำลังสำหรับเคลื่อนไหวประสานกับปัญญาชนและนักวิชาการ
- 5) ประชาชน กระทำการโดยผ่านการรวมพลังของ พันตำรวจตรี อนันต์ เสนาพันธ์ ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน รวมทั้งเรืออากาศตรี จลาต วรฉัตรด้วย

ต่อมาวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2526 มีการประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ ครั้งที่ 7/2526 เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยนายปัญญา เกสรทอง และคณะผลปรากฏว่ามีคะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่ 3 เพียง 254 เสียง ซึ่งไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาร่วมกันทำให้งานร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับ

¹ เดิมเดียวกัน



ดังกล่าวตกไป¹ จากนั้นได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะเป็นผู้เสนอปรากฏคะแนนที่ให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างรัฐธรรมนูญนี้ มีไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาด้วยกัน จึงตกไป²

หลังจากนั้นในวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2526 ได้มีพระราชกฤษฎีกาเปิดประชุมสมัยวิสามัญของรัฐสภาและในวันเดียวกันก็มีประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526 ตามมา ซึ่งเหตุผลของฝ่ายบริหารสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ได้แสดงไว้ในคำปรารภว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ครั้ง ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็มีความเห็นก้ำกึ่งกัน หากให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการใหม่ในขณะนี้อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและรุนแรงทางการเมืองได้

2.3.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ในสมัย นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535

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

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 พรรคการเมือง 5 พรรค คือ พรรคสามัคคีธรรม พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคราษฎรและพรรคประชากรไทย ได้เสนอชื่อนายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งมากที่สุดในสภาเป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาได้ขอลงมติเนื่องจากถูกโจมตีในเรื่องส่วนตัว พรรคการเมืองทั้ง 5 พรรคจึงได้มีมติสนับสนุนให้พลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งก่อนหน้านี้พลเอกสุจินดา คราประยูร ได้ประกาศไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงมีการเคลื่อนไหวจากกลุ่มต่างๆ คัดค้านนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจนกระทั่งเมื่อวันที่ 17-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 จึงเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองนำไปสู่การใช้กำลังเข้าปราบปรามผู้ชุมนุมและเกิดการนองเลือด

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 194. (6).

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 194. (3).



ต่อมาพลเอกสุจินดา คราประยูร ได้ลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 เพื่อแสดงความรับผิดชอบทางการเมือง และให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยอิสระ

จากเหตุการณ์นองเลือดดังกล่าว ทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จำนวน 4 ฉบับ คือให้ประธานผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา ให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ได้ในสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยที่สองเช่นเดียวกับสมัยประชุมสามัญประจำปีทีหนึ่ง ตัดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงและคัดบทบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีและในการพิจารณาพระราชกำหนด ซึ่งอยู่ในบทเฉพาะกาลออกทั้งหมด และให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรัฐสภาได้พิจารณาหลักการในวาระที่ 1 และวาระที่ 2 โดยคณะกรรมการธิการเดิมสภา ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) ครั้งที่ 3 วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 รัฐสภาได้มีมติงดเว้นการใช้ข้อบังคับการประชุม ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่ 2 จนในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) ครั้งที่ 4 วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2535 รัฐสภาได้ลงมติในวาระที่ 3 ให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ¹

ภายหลังจากการลาออกของ พลเอก สุจินดา คราประยูร พรรคการเมืองทั้ง 5 พรรคร่วมรัฐบาลเดิมยังคงร่วมมือกันจัดตั้งรัฐบาลเช่นเดิมได้หารือกัน และมีมติเสนอชื่อพลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ หัวหน้าพรรคชาติไทยซึ่งมีเสียงมากเป็นอันดับสองในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาลเป็นนายกรัฐมนตรี และได้ยื่นหนังสือแจ้งให้นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 จนกระทั่งวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2535 นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ จึงได้ขอพระราชทานเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทเพื่อกราบบังคมทูลให้พระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 มาตรา 159 โดยเสนอชื่อนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นผู้สมควรได้รับพระมหากรุณาธิคุณ ด้วยเหตุนี้ นายอานันท์ ปันยารชุน จึงกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง และในวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2535 นายอานันท์ ปันยารชุน ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยเน้นย้ำการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ขึ้นมาใน

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร . ประวัติรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : กอการพิมพ์ 2542) . หน้า 81-82 .

ลักษณะนี้เฉพาะกิจบริหารราชแผ่นดินในระยะเวลาอันจำกัด เพื่อจะได้ใช้กระบวนการทางรัฐสภา คืบอำนาจอธิปไตยให้กับประชาชนต่อไป เมื่อรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วจึงได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2543 เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

2.3.3 การยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2543 ในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543

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

สาเหตุของการยุบสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และประกาศว่าจะขออยู่ในตำแหน่งเป็นเวลา 2 ปี เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้และได้ดำเนินการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญครบถ้วนจะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการปฏิรูปการเมืองเต็มรูปแบบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่รัฐบาลก็ต้องประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจจน พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ต้องลาออกจากตำแหน่ง จากนั้น นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับการสนับสนุนให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อีกครั้งหนึ่ง ท่ามกลางความคาดหวังของประชาชนว่าจะเข้ากอบกู้วิกฤตเศรษฐกิจของชาติ ปรากฏว่าตลอดระยะเวลาที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ทำให้เกิดการเรียกร้องจากฝ่ายต่างๆ ให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับสมาชิกพรรคฝ่ายค้านได้ทยอยกันลาออกจนเกือบหมด กดดันรัฐบาลให้รีบยุบสภาผู้แทนราษฎร คืบอำนาจให้ประชาชนเพื่อให้มีการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่รัฐบาลให้เหตุผลต้องดำเนินการออกกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้การจัดการเลือกตั้งทั่วไปเป็นไปโดยเรียบร้อย รวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม และก่อนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้จะ





ครบวาระในวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 จึงได้พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2543 เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

สำหรับการปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งชั่วคราวในสมัยพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476 มีสาเหตุมาจากขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรีเรื่องร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจที่หลวงประดิษฐมนูธรรม หรือนายปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ร่างขึ้นจนกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งเห็นว่า โครงการนี้เป็นโครงการคอมมิวนิสต์แบบเดียวกับรัสเซีย¹ แต่เกรงว่าเข้าสู่สภาแล้วอาจลงมติรับก็ได้ ประกอบกับมีเหตุการณ์ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพกอาวุธปืนเข้าไปในสภาผู้แทนราษฎรรัฐบาลจึงสั่งให้ทหารเข้าตรวจค้นอาวุธจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนเข้าประชุม ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดความไม่พอใจ เพราะเป็นการก้าวท้าวอำนาจประธานสภาฯ ซึ่งรัฐบาลไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้² ฝ่ายรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาจึงได้ตอบโต้สภาผู้แทนราษฎรด้วยการประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และห้ามมิให้เรียกประชุมจนกว่าจะได้มีสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ ยุบคณะรัฐมนตรีและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ รวมทั้งให้รอการใช้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบางมาตราอีกด้วย³

การปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว แม้จะได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกายุบคณะรัฐมนตรีแต่ ไม่ได้ยุบสภาผู้แทนราษฎร เพียงแต่ห้ามประชุมจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ จึงไม่ถือว่าการปิดประชุมรัฐสภาผู้แทนราษฎรเป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎร

¹ วิเทศกรณ์ชัย, เรืองเดิม, หน้า 1150, อ้างถึงในกาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรืองเดิม, หน้า 99.

² ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, เรืองเดิม, หน้า 59

³ "พระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่", ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 46 (1 เมษายน 2476) : 1-3.



บทที่ 4

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่ฉบับแรก (พ.ศ. 2475) จนถึงฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ยกเว้น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ คล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 116 ที่บัญญัติถึงการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า

“มาตรา 116 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวัน และวันเลือกตั้ง ต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เพียงครั้งเดียว ในเหตุการณ์เดียวกัน”

เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติดังกล่าวพบว่า น่าจะก่อให้เกิดปัญหาหลายประการดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการเสนอแนะให้ประมุขของรัฐใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นของประมุขของรัฐได้แก่ พระมหากษัตริย์ แต่ในทางปฏิบัตินั้นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอแนะและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนจะต้องผ่านการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้บัญญัติไว้ในระยะแรก ที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในสมัยพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี ก่อนที่จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรใน วันที่ 11 กันยายน 2481 ได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรี

เพื่อปรึกษาเกี่ยวกับการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแต่รัฐมนตรีส่วนมากมีความเห็นว่าควรยุบสภาผู้แทนราษฎร หลังจากนั้นมาก่อนที่จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีก็ได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อปรึกษาหารืออีก ทำให้เกิดปัญหว่านายกรัฐมนตรีตัดสินใจเองโดยลำพังได้หรือไม่ เช่น ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรโดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2516 นั้น ไม่ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีได้ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี¹ แม้จะจัดให้มีการประชุมระหว่างบุคคลสำคัญของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลและที่ประชุมเห็นว่าควรยุบสภาผู้แทนราษฎร² แต่ก็ถือว่ามิใช่ประชุมคณะรัฐมนตรี ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนั้นเป็นโมฆะและขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งนั้น มิใช่มาจากความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี³

นอกจากนี้การยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 ก็เป็นดุลพินิจและการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีโดยลำพังเช่นกัน และสำหรับการยุบสภาผู้แทนราษฎรของนายบรรหาร ศิลปอาชา เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539 นั้น นายอานวย ธีรวรรณ ได้กล่าวว่า เป็นการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว โดยนำความกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร...ตลอดเวลาที่ผ่านมามาก่อนนำพรรคร่วมรัฐบาลไม่มีการหารือในเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นทางเลือกที่นายกรัฐมนตรีดำเนินการเอง⁴

จากการใช้อำนาจตัดสินใจดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีโดยลำพัง ที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีความเหมาะสมเพียงใดนั้น ทำให้เกิดแนวความคิดที่จะแก้ไขบทบัญญัติ ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ โดยการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ของคณะกรรมการ

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

² สมาน ทองศรี, "ปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐบาลผสม ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช." (วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต : (การปกครอง), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 125-126.

³ เสน่ห์ จันทน์กระจำจ, เรื่องเดิม, หน้า 14-15, อ้างถึงใน กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 38-39.

⁴ ยุบสภา เต็งเปี้ยว ผ่านทางต้นคิดอำนาจให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่ 17 พ.ย., "สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์, 28 กันยายน 2539, หน้า 10.

ยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ในการประชุมครั้งที่ 18 วันที่ 25 เมษายน 2540 ณ โรงแรมรอยัลคลิฟ บีช พัทยา ได้มีการมาธิการเสนอขอแก้ไขให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องได้รับความเห็นชอบโดยมติของคณะรัฐมนตรี ดังนี้

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้นำร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม...”

โดยให้เหตุผลว่า “เพราะปัจจุบันนายกรัฐมนตรีกระทำเองตามลำพังซึ่งยุบสภา แต่ละครั้งไม่มีคำอธิบายที่รับฟังได้ เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐบาลไม่ใช่ขัดแย้งกับนายกรัฐมนตรีคนเดียว เหตุใดจึงให้อำนาจนายกรัฐมนตรีคนเดียวยุบ ประเทศญี่ปุ่นจะยุบสภาได้ต้องให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ”

แต่คณะทำงานได้ชี้แจงว่า “ถ้าให้การยุบสภาทำโดยมติคณะรัฐมนตรี พรรคร่วมรัฐบาลไม่เห็นด้วยกับนายกรัฐมนตรีก็จับมือฝ่ายค้านล้มรัฐบาลได้ ทำให้พรรคร่วมรัฐบาล “ชีคือนายกรัฐมนตรี” การให้อำนาจนายกรัฐมนตรียุบสภาได้เอง เปรียบเสมือนเป็นยาถ่ายทางการเมือง ถ้าให้การยุบสภาทำได้ยาก (มติคณะรัฐมนตรี) อาจมีปัญหาทางการเมืองได้ การคงหลักการเดิมไว้ น่าจะเป็นประโยชน์ต่อเสถียรภาพของรัฐบาล”

ที่ประชุมของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีมติให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นมติของคณะรัฐมนตรี

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

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา “จากประสบการณ์ที่ผ่านมา เราเคยเห็นการยุบสภาโดยท่านนายกรัฐมนตรีหลาย ๆ ครั้ง แล้วหลาย ๆ ครั้งที่เราบอกว่าทั้งคนในสภา คนนอกสภาหาเหตุผลไม่ได้ว่าทำไมจะต้องมีการยุบสภา เรื่องสำคัญ ๆ ที่ทางรัฐบาลตัดสินใจนั้นปกติก็จะตัดสินใจโดยคณะรัฐมนตรีเกือบทั้งสิ้น การยุบสภาซึ่งมีผลกระทบมากต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด มากต้องประมาณที่จะต้องใช้ในการเลือกตั้งอีกมหาศาลทำไมเราถึงจะปล่อยให้ท่านนายกรัฐมนตรีแต่ท่านเดียวตัดสินใจแล้ว นำความขึ้นกราบบังคมทูลถามว่าในกรณีที่มีปัญหา



LI RT



จริง ๆ, รัฐบาลมีปัญหาจริง ๆ พรรคร่วมรัฐบาลไม่ยอมลงมติให้ยุบสภา ท่านนายกรัฐมนตรีก็จะยุบสภาไม่ได้หรือก็ไม่ใช่ท่านนายกรัฐมนตรีนั้นท่านก็มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการที่จะกราบบังคมทูลเพื่อจะเปลี่ยน ปลดรัฐมนตรีหรือแม้แต่เปลี่ยนแปลงพรรคร่วมรัฐบาลเพราะฉะนั้นทางออกสุดท้ายของท่านนายกรัฐมนตรียังมีอยู่ แต่การที่กำหนดไว้ตามร่างฯนี้ อย่างน้อยกรณีที่สำคัญ ๆ อย่างนี้เปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งปกติต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดิน มาร่วมกันตัดสินใจตรงนี้ครับ"

นายชงชาติ รัตนวิชา "การยุบสภานั้นหากเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงคนเดียวก็น่าจะเหมาะกับรัฐบาลที่มีรัฐบาลพรรคเดียวมากกว่า ถ้าเป็นรัฐบาลผสมน่าจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน น่าจะให้โอกาสพรรคร่วมรัฐบาลได้มีความเห็นร่วมในเรื่องนี้..."

ส่วนกรรมาธิการที่คัดค้านไม่เห็นด้วยกับบทบัญญัติดังกล่าว โดยให้เหตุผลสรุปได้ดังนี้

นายวรพจน์ วงศ์สง่า "ทำให้การยุบสภานั้นเกิดขึ้นไม่ได้เลย เพราะถ้ายังเป็นรัฐบาลผสมแล้ว การที่จะห้ามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบสภานั้นคงยากเย็นแสนเข็ญแล้วก็จะทำให้ปัญหาทางการเมืองซึ่งในบางคราวนั้นจำเป็นต้องแก้ไขโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นกระทำมิได้"

ศาสตราจารย์ลิขิต ธีรเวคิน "จะขอแยกให้เห็นชัดเจน ระหว่างการถวายคำแนะนำในการบริหารประเทศ จะต้องบริหารโดยการรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี...คณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารโดยรับผิดชอบ ต่อรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร แต่การยุบสภานั้นยังเป็นอำนาจขององค์พระประมุข ไม่ใช่เป็นอำนาจการบริหารประเทศ จึงไม่ผูกพันกับการที่จะต้องเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี จึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการรับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่องค์พระประมุขจะต้องทำตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ส่วนนายกรัฐมนตรีนั้นจะปรึกษา คณะรัฐมนตรีหรือไม่ปรึกษาคณะรัฐมนตรีก็ย่อมจะทำได้..."

สรุปประเด็นเกี่ยวกับการให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องได้รับความเห็นชอบโดยมติของคณะรัฐมนตรีนั้น ฝ่ายที่สนับสนุนให้เหตุผลว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นเรื่องสำคัญควรให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดินมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อมิให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตัดสินใจเองโดยลำพังเหมือนการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา ส่วนฝ่ายที่คัดค้านเห็นว่า หากให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นมติของคณะรัฐมนตรี

การยุบสภาผู้แทนราษฎรคงเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค คงไม่มีพรรคการเมืองต้องการให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีปัญหาทางการเมืองเกิดขึ้นก็จะแก้ไขได้ยาก อีกทั้งไม่ใช่เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกัน แต่เป็นเรื่องที่ประมุขของรัฐจะต้องทำตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ส่วนนายกรัฐมนตรีจะปรึกษาคณะรัฐมนตรีหรือไม่ก็ย่อมทำได้... ในที่สุดคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้แก้ไขคงให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีดังเดิม เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แล้วเสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา ในการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20 (เป็นกรณีพิเศษ) วันพุธที่ 16 กรกฎาคม 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญ มีมติเห็นชอบตามร่างฯ ที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสนอโดยไม่มีการแก้ไข แต่หากมีการเพิ่มเติมขึ้นตอนก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรกล่าวคือ ให้นายกรัฐมนตรีเรียกประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการก่อน ซึ่งนับเป็นการถ่วงถ่วงขั้นหนึ่งแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องเป็นมติของคณะรัฐมนตรีตามที่กรรมการร่างรัฐธรรมนูญสภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอไว้ในการแก้ไขประเด็นนี้ ดังเช่นเหตุการณ์ในอดีตที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2481 ในสมัยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาที่มีการเรียกประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อปรึกษาหารือว่าควรจะทำอย่างไรหรือยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยคณะรัฐมนตรีลงความเห็นว่าจะยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผลจากการประชุมปรึกษาหารือนี้ นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามก็ได้ เพียงแต่ถือว่าเป็นการถ่วงถ่วงขั้นหนึ่งก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจโดยลำพัง

2. ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ซึ่งมีหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ครอบคลุมเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ทั้งหมด เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างกว้างขวางทำให้เกิดปัญหาดังต่อไปนี้

2.1 การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ในกรณีใดบ้าง

เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดว่าพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจะออกได้ในกรณีใดบ้างเหมือนกับการออกพระราชกำหนดที่ให้ออกได้ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะ



LIRT

รักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะและเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ กรณีมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน หรือเพื่อมิให้มีการออกพระราชกำหนดในกรณีอื่นนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทำให้ฝ่ายบริหารยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ทุกกรณีโดยอ้างสาเหตุใด ๆ ก็ได้จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มีสาเหตุมาจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีเพียง 3 ครั้ง เท่านั้น ได้แก่การยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2481 สมัยรัฐบาล พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา การยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2488 สมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นอกนั้นมักเกิดจากสาเหตุอื่นเป็นส่วนใหญ่ได้แก่ เกิดจากความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และเกิดจากปัญหาทางการเมืองหรือวิกฤตการณ์ทางการเมือง ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และทฤษฎีว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารกลับกลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่ใช้แก้ปัญหาดัง ๆ แทนการถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ

2.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ในเวลาใด

เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดระยะเวลาห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรในเวลาใดก็ได้ เช่น ในสมัยรัฐบาลพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนาที่ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2481 ภายในระยะเวลาไม่ถึง 1 ปี ภายหลังจากที่ สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้รับเลือกตั้งมาเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2480 และในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ที่ประกาศ ยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ในระยะเวลาไม่ถึง 4 เดือน ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 จึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่อีกครั้งหนึ่งในปีเดียวกัน

2.3 การยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

ปรากฏว่าในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่ได้มีการบัญญัติห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ทำให้รัฐบาลใช้โอกาสดังกล่าวยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาในกรณีที่รัฐบาลไม่มั่นใจว่าจะได้รับความไว้วางใจจากสภาหรือเสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคง 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 จะทำให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามทฤษฎีและเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาคความแตกแยกของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเหมือนเช่นที่ผ่านมาอีกทั้งควรมีการกำหนดระยะเวลาห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง เช่น ภายในระยะเวลาอย่างน้อยปีหนึ่งภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งได้ทำหน้าที่ชั่วระยะเวลาหนึ่งมิให้มีการเลือกตั้งทั่วไปบ่อยครั้งเกินไปจะทำให้ฝ่ายบริหารได้เปรียบพรรคการเมืองอื่นในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไปและประชาชนเกิดเบื่อหน่ายการเมือง ส่วนการห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้แล้ว เฉพาะในกรณีที่มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เท่านั้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับผลทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อสถาบันทางการเมือง ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังนี้

3.1 ผลต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ร่างพระบัญญัติทั้งหลายที่ค้างการพิจารณาในสภาต้องตกไปรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภา ต้องตกไปทั้งหมดเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้า



มาใหม่ ก็ต้องไปเริ่มต้นเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้สภาพิจารณาใหม่อีกครั้ง ทั้งที่บางครั้ง เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้ามานั้น ก็ได้แตกต่างไปจากเดิมเลย คณะกรรมาธิการ ที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ก็เป็นชุดเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎรชุดที่แล้ว ทำให้ความเกิด ลำช้าในการออกกฎหมายอีกทั้งทำให้เสียเวลา เสียงบประมาณ เช่น ร่างพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ... ที่มีการเสนอให้สภาพิจารณารั้งแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ในสมัย รัฐบาลนายชวน หลีกภัย แต่ตกไป เนื่องจากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 ต่อมาได้มีการเสนอให้สภาพิจารณาใหม่อีกเป็นครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2538 ในสมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2539 ทำให้ร่าง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตกไปอีก ต่อจากนั้นมาถึงรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีการเสนอ เข้ามาใหม่อีกเป็นครั้งที่ 3 ในปี พ.ศ. 2539 จนผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภาประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2540 ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะเห็น ได้ว่ากว่าร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ... จะเป็นกฎหมายได้ต้องใช้ เวลานานเกือบ 4 ปี ผ่านการพิจารณาของสภาถึง 3 ชุด

ปัญหาดังกล่าวนี ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติ ทางแก้ไข ไว้ในมาตรา 178 วรรค 2 ว่า “ในกรณีอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการ ยุบสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความ เห็นชอบต่อไป ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย...” โดยให้คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ร้องขอต่อรัฐสภาให้นำร่างพระราชบัญญัตินี้ต่าง ๆ ที่ตกไปมา พิจารณาใหม่ได้เพื่อเป็นการประหยัดเวลาค่าใช้จ่ายและลดขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราช บัญญัติให้เร็วขึ้น ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ... นั้น หากได้เกิดขึ้นในขณะที่มีการใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คณะ รัฐมนตรีชุดใหม่อาจร้องขอให้รัฐสภามีมติให้นำร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ



พ.ศ. ... ที่ตกไปนั้นจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวให้สภาพิจารณาต่อไปได้ ไม่ต้องเสียเวลาไปเริ่มต้นใหม่อีกแต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้บังคับให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ต้องร้องขอให้ร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปมาพิจารณาใหม่เพียงแต่ให้เป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีที่จะร้องขอหรือไม่ก็ได้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้หากคณะรัฐมนตรีชุดใหม่มิใช่คณะรัฐมนตรีชุดเดิมก่อนยุบสภาผู้แทนราษฎร โอกาสที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะร้องขอให้ร่างพระราชบัญญัติของ คณะรัฐมนตรีชุดที่แล้วที่ตกไปเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรกลับมาพิจารณาใหม่นั้นคงเป็นไปได้ยาก และจะให้ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาอยู่ในขั้นตอนใดของสภาใดมาพิจารณา แต่ก็ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ต้องตกไป เพราะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

3.2 ผลต่อฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งแต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในงานประจำได้ยกเว้นงานในด้านนโยบายเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยแต่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานเป็นรัฐบาลชั่วคราว (caretaker Government) หรือรักษาการต่อไปก่อนจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่เพื่อมิให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องหยุดชะงัก¹ เพราะประเทศต้องมีคณะรัฐมนตรีบริหารราชการอยู่เสมอสำหรับบังคับบัญชาข้าราชการประจำให้ปฏิบัติหน้าที่² แต่จะปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ และใช้อำนาจได้มากน้อยแค่ไหนนั้นรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ได้ตามปกติ เหมือนคณะรัฐมนตรีทั่วไปรวมทั้งการใช้อำนาจต่าง ๆ ได้คงเดิมจนกลายเป็นจารีตประเพณีไม่ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ในระหว่างรักษาการจะเป็นไปในทางที่เอื้อประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองหรือพรรคพวกของคนที่ยอมจะทำได้ ดังจะเห็นได้จากภายหลังจากที่มีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในระหว่างนั้น รัฐมนตรีรักษาการจะใช้อำนาจหน้าที่กระทำการดังที่เรียกกันว่า “ทิ้งทวน” เช่น

1) การโยกย้ายข้าราชการ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ตำรวจ ฯลฯ เพื่อประโยชน์ในการเตรียมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้น

¹ วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดิม, หน้า 603.

² “หยุด แสงอุทัย, เรื่องเดิม, หน้า 239.





2) การลงนามในสัญญาสัมปทานกับเอกชน หรือ แก้ไขสัญญาสัมปทานให้กับบริษัทเอกชนที่จะมีผลผูกพันไปถึงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ให้ต้องปฏิบัติตาม

3) การอนุมัติโครงการที่สำคัญต่าง ๆ อย่างเร่งด่วนขาดความรอบคอบอาจทำให้รัฐต้องสูญเสียประโยชน์หรือเสียเปรียบได้

4) การทำความตกลงว่าด้วยร่วมมือระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันไปถึงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ การกระทำดังกล่าวข้างต้นนี้จะเกิดขึ้นทุกครั้ง ภายหลังจากที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ในระหว่างเป็นรัฐบาลรักษาการได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับสูง จำนวน 138 ราย¹ การให้ความเห็นชอบกับร่างแก้ไขสัญญาสัมปทานของบริษัททางยกระดับดินแดง-ดอนเมือง (ดอนเมืองโทลล์เวย์) ทั้งที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางจากนักวิชาการ และแม้แต่ในฝ่ายข้าราชการระดับปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาด้านการเงินของบริษัท ว่าเป็นการเกื้อกูลทางด้านการเงินแก่บริษัทโดยรัฐเอาตัวเองเข้าไปผูกพัน² ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ โดยหลักแล้วคณะรัฐมนตรีรักษาการไม่ควรกระทำเพราะไม่ใช่เรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่หากไม่กระทำแล้วจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ เพราะโดยมารยาททางการเมืองและหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้วคณะรัฐมนตรีรักษาการไม่ควรกระทำใด ๆ ที่ถือเป็นการกำหนดนโยบายใหม่ มีผลผูกพันไปถึงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ต่อไปและไม่ควรแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงบางตำแหน่งโดยไม่จำเป็น³ ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้บัญญัติข้อจำกัดการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีรักษาการ ในมาตรา 215 วรรคสองว่า “คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่ง (2) เมื่ออายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร จะใช้อำนาจแต่งตั้ง หรือย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมิได้...” ทั้งนี้

¹ “ผลการประชุมคณะรัฐมนตรี,” สยามจดหมายเหตุฯ 21 (4 – 10 ตุลาคม 2539) : 1098 – 1099

² “เศรษฐกิจ,” มติชนสุดสัปดาห์, 19 พฤศจิกายน 2539, หน้า 21.

³ วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดิม, หน้า 603 – 604.



เพื่อป้องกันมิให้รัฐมนตรีรักษาการใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ เท่านั้นแต่มิได้ห้ามการกระทำใด ๆ ที่มีผลผูกพันไปถึงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ให้ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น อำนาจการลงนามในสัญญาต่าง ๆ หรือการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ที่ถือเป็น "การกึ่งทวน" ยังคงกระทำได้อยู่ ปัจจุบันหากเห็นว่าคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจในระหว่างรักษาการเป็นไปในทางที่มีขอบประชาชนที่รับความเสียหายอาจนำมาฟ้องร้องยังศาลปกครองขอให้เพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้

4. ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและฟ้องเรียกค่าเสียหาย

การกระทำของนายกรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรและเป็นผู้ลงนามรับสนองพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น 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 เป็นการลบสร้างพระบรมราชโองการเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภาลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2519 จึงไม่มีผลใช้บังคับได้และเป็นโมฆะ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบด้วยบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ได้รับการเลือกตั้งต้องเป็นโมฆะด้วยจำเลยที่ 2 และที่ 3 ซึ่งดำรงตำแหน่งประธาน และรองประธานสภาผู้แทนราษฎรตลอดจนจำเลยที่ 4 ซึ่งได้รับพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รวมทั้งคณะรัฐมนตรี ย่อมตกเป็นโมฆะขอให้พิพากษาว่าสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบด้วยสมาชิกผู้ได้รับเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 และคณะรัฐมนตรีซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นโมฆะให้จำเลยที่ 2 และ 3 หยุดดำเนินการโดยการประกาศสลายสภาภายใน 7 วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา ให้จำเลยที่ 4 ดำเนินการให้คณะรัฐมนตรีชุดนี้เป็นโมฆะ หยุดดำเนินการโดยมอบหมายหน้าที่การงานให้รัฐบาลชุดเดิมซึ่งชอบด้วยกฎหมายรับกลับคืนไป และให้จำเลยที่ 1 รับมอบหมายหน้าที่การงานกลับคืนจากจำเลยที่ 4 กับให้จำเลย



ใช้คำถาขธรรมเนียมคำทนายความแทนโจทก์

ศาลชั้นต้นพิจารณาคำฟ้องแล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาลงวันที่ 12 มกราคม พุทธศักราช 2519 ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรใหม่ได้ตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 112 คติของโจทก์จึงไม่มีมูลที่จะฟ้องร้อง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของโจทก์ โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์ฎีกา

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

บัดนี้คณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศ ตั้งแต่วันที่ 18.00 นาฬิกา ของวันที่ 20 ตุลาคม พุทธศักราช 2520 เป็นต้นไปแล้ว และได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 2 ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 20 ตุลาคม 2520 ข้อ 1 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 สิ้นสุดลง ข้อ 2 ในสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดินคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดพร้อมกับรัฐธรรมนูญ และต่อมา เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดว่าด้วยการปกครองประเทศแล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีประโยชน์ที่ศาลฎีกาจะวินิจฉัยฎีกาของโจทก์ต่อไป เพราะคำฟ้องของโจทก์ไม่อยู่ในวิสัยที่จะบังคับคดีให้เป็นไปได้ จึงสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ คำถาขธรรมเนียมชั้นฎีกาให้เป็นพับ'

ตามคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวมิได้พิจารณาถึงอำนาจฟ้องว่าการกระทำของฝ่ายบริหารในกรณีนี้จะมีผู้ใดสามารถฟ้องร้องได้หรือไม่แต่การที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ก็ต้องพิจารณาว่า การกระทำของนายกรัฐมนตรีที่เสนอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร นั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และจะต้องฟ้องยังศาลใด ศาลแห่งนี้เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งที่เกี่ยวกับค่าเสียหาย ส่วนศาลอาญาเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดี

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 103/2521, อ้างถึงใน สุวิทย์ ศรียุทธนากุล, "การกระทำของรัฐบาล", (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 118.



อาญาที่เกี่ยวกับการลงโทษศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจในการวินิจฉัยประเด็น ข้อขัดแย้งระหว่างรัฐธรรมนูญกับกฎหมายอื่นปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจขององค์กรทางการเมืองต่าง ๆ การขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี ฯลฯ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจพิจารณาคดีของ ทั้งศาลแพ่ง ศาลอาญา และศาลรัฐธรรมนูญแล้วไม่มีศาลใดมีอำนาจพิจารณา ส่วนศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 บัญญัติให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้¹

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชน เกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือ ความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

¹ “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก (10 ตุลาคม 2542) : 4 - 5



เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงานกลางศาลภาษีอากรศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่นๆ

เมื่อพิจารณาถึงการที่นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารได้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นการใช้อำนาจที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภาเพื่อให้ฝ่ายบริหาร ใช้ถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหาร¹

ถือเป็นการกระทำของรัฐบาลที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำดังกล่าวได้ รัฐบาลจึงไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำดังกล่าว และผู้เสียหายจะฟ้องร้องรัฐบาลให้เพิกถอนการกระทำนั้นหรือขอให้ชดเชยค่าเสียหายไม่ได้ ดังนั้นศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจเพิกถอนพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรได้

ในส่วนของการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายนั้น ผู้เสียหายจะนำมาฟ้องร้องในทางแพ่ง เพื่อเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำของนายกรัฐมนตรีนั้นได้หรือไม่ อาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด มาตรา 420 ว่า “ผู้ใด จงใจ หรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหาย ถึงแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

การที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 420 ได้ ต้องมีองค์ประกอบดังนี้²

ผู้ใด หมายถึง บุคคลผู้กระทำละเมิด ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

¹ บรรศักดิ์ ชุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 3) ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 176.

² ศักดิ์ ดนองชาติ คำบรรยายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2527), หน้า 7 - 17.

การกระทำโดยจงใจ หมายถึง การกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน

การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ มีความหมายทำนองเกี่ยวกับการกระทำโดยประมาทในทางอาญา ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่ บัญญัติว่า “การกระทำโดยประมาท ได้แก่ การทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่

กระทำต่อผู้อื่น หมายความว่า การกระทำต่อบุคคลอื่นซึ่งจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

กระทำโดยผิดกฎหมาย หมายถึง การกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรีเป็นการกระทำโดยฐานะเป็นฝ่ายบริหาร ที่กระทำลงไปโดยรู้ว่าจะทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย แต่การใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย เนื่องจากขาดองค์ประกอบของความผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 รัฐบาลจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายและจะฟ้องร้องให้นายกรัฐมนตรีชดเชยค่าเสียหายไม่ได้ เพราะมิใช่การกระทำลงไปในฐานะส่วนตัวโดยผิดกฎหมาย ทำให้ขาดองค์ประกอบของความผิดประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 รัฐบาลจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายและจะฟ้องร้องให้นายกรัฐมนตรีชดเชยค่าเสียหายไม่ได้ เพราะมิใช่การกระทำลงไปในฐานะส่วนตัว

จากการศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย ดังกล่าว ซึ่งมีข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่ได้กำหนดขั้นตอนในการถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ ดังนั้นจึงปรากฏว่าในการยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยเกือบทุกครั้งที่ผ่านมา นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยขั้นตอนก่อนหน้านั้นนายกรัฐมนตรีจะปรึกษากับคณะรัฐมนตรีหรือไม่ก็ได้ จึงทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมของการที่ให้เป็นการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว

ซึ่งในขั้นตอนการยุบสภาผู้แทนราษฎรในต่างประเทศได้มีการกำหนดไว้เป็นอย่างดีจนทำให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งกระทำได้โดยลำพัง เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องกระทำโดยมติของคณะรัฐมนตรี ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้สมเด็จพระจักรพรรดิยุบสภาผู้แทนราษฎร ส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้นรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดียุบสภาผู้แทนราษฎรได้เองโดยตรง แต่ประธานาธิบดีต้องปรึกษากับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนโดยไม่มีผลผูกพันให้ประธานาธิบดีต้องปฏิบัติตาม

ดังนั้น หากรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีการกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจนเกี่ยวกับการถวายคำแนะนำ ให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นหรือประเทศฝรั่งเศส ก็จะทำให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีเหตุผลมากขึ้น และได้ผ่านกระบวนการ กลั่นกรองอย่างรอบคอบ ทั้งนี้สำหรับประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น ที่แตกต่างจากประเทศฝรั่งเศสที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้นการกำหนดขั้นตอนการยุบสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย จึงควรมีความคล้ายคลึงกับประเทศญี่ปุ่นที่ให้นายกรัฐมนตรีควรปรึกษากับคณะรัฐมนตรีก่อน เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ต้องมีกำหนดเวลาไว้ว่าหลังจากที่นายกรัฐมนตรีได้ปรึกษากับคณะรัฐมนตรีแล้ว หากจะตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร ต้องกระทำภายในระยะเวลาหนึ่ง โดยอาจกำหนดเวลาไม่เกิน 30 วัน หรือ 60 วัน ก็ได้ เพื่อมิให้นายกรัฐมนตรี ถ่วงเวลาให้นานออกไป หลังจากที่ได้ปรึกษากับคณะรัฐมนตรีแล้ว อาจจะตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรในเวลาใดก็ได้ โดยที่คณะรัฐมนตรีไม่ได้รับรู้ล่วงหน้าเลย เหมือนที่เคยปฏิบัติมาทำให้การให้ปรึกษากับคณะรัฐมนตรีไม่เกิดประโยชน์

2. จากการที่รัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องสาเหตุที่ใช้อ้างในการยุบสภาผู้แทนราษฎรและระยะเวลาที่ห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร



บ่อยครั้ง หากมีการเพิ่มงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งทั่วไป ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินขาดความต่อเนื่อง หากมีการเพิ่มข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อมิให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรซ้ำซ้อน โดยห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วและได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่มายังไม่ครบ 1 ปีเหมือนในประเทศฝรั่งเศส และเพิ่มเติมข้อยกเว้นให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรในระบอบการปกครองได้หากประเทศชาติอยู่ในภาวะฉุกเฉิน เพื่อเป็นทางออกให้นายกรัฐมนตรีใช้การยุบสภาผู้แทนราษฎร แก้ปัญหาของประเทศชาติในสถานการณ์ขณะนั้น

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

หนังสือ

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

คณิน บุญสุวรรณ, ผู้แปล. การเมืองการปกครองของอังกฤษ. โดย แจ็ค ฮาวาย์. กรุงเทพมหานคร : ศุภสภา, 2523.

เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. รัฐธรรมนูญนานาชาติ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศุภสภา, 2516.

นันทวัฒน์ บรมานันท์, ผู้แปล. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร : สภาวิจัยแห่งชาติ, 2541.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 1) วิวัฒนาการการปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536.
คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 2) การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

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

ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. รัฐสภาไทยในร่องสีลิปสองปี (2475 – 2517). กรุงเทพฯ : ชุมชนการช่าง, 2517.

"ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณปัจจุบัน." ในเอกสารสรุปผลการสัมมนา, จัดทำโดย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 56 – 57. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

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

มนตรี, ภูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,

2533.

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2540. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลาคม, 2542.

“ยุบสภา เติ้งเปียว ผ่านทางต้นคินอำนาจให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่ 12 พ.ย., สยามรัฐสัปดาห์
วิจารณ์, 28 กันยายน 2539. หน้า 10.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร
: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

วิเทศกรณ์ย์. เหตุการณ์ทางการเมือง 43 ปี แห่งระบอบประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รวมการพิมพ์, 2518.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530.

“เศรษฐกิจ.” มติชนสุดสัปดาห์, 19 พฤศจิกายน 2539, หน้า 21.

ศักดิ์ สอนงชาติ. คำบรรยายโดยย่อประมวลกฎหมายและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 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.



LIRT



- . 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.
- อานนท์ อาภาภิรม. รัฐศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอดีเอสโตร, 2525.

บทความ

- วิรัช วิวัชนิกาวรรณ. "วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ." รัฐสภาสาร 1 (มกราคม 2542) : 105 – 115.
- เสน่ห์ จันทรังกระจำง. "การยุบสภาผู้แทนราษฎร." รัฐสภาสาร 24 (กุมภาพันธ์ 2519) : 8.
- สุรพล ราชภัณฑรักษ์. "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2526." วารสารนิติศาสตร์ 13 (กรกฎาคม – กันยายน 2526) : 128.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. "รัฐสภาไทย พ.ศ. 2475 – ปัจจุบัน." เอกสารข่าวรัฐสภา 12 (16 พฤษภาคม 2529) : 53.
- อดุล วิเชียรเจริญ. "รอยต่างในทฤษฎีรัฐาธิปไตยของไทย." รัฐสภาสาร 39, 6 (มิถุนายน 2534) : 27 – 28.

วิทยานิพนธ์และกฎหมาย

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



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

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

สุวิทย์ 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 43ก (28 กันยายน 2539) : 3 – 4.

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

"พระราชกฤษฎีกการยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2488." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 69 (15 ตุลาคม 2488) : 601 – 603.

"พระราชกฤษฎีกการยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2538." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอนที่ 17ก (19 พฤษภาคม 2531) 1 – 2.

"พระราชกฤษฎีกการยุบสภาผู้แทนราษฎร 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. "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 18/2540." 25 เมษายน 2540.

. "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 16/2540." 14 มิถุนายน 2540.



LIRT



. "รายงานการประชุมคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 20/2540." 19 มิถุนายน 2540.

. "รายงานการประชุมคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ, 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).

Available e-mail : WEBMASTER @ ASSEMBLEE – NAT. fr.



ต้นฉบับไม่มีหน้านี้



Legislative Institutional Repository of Thailand

การยุบสภา

(DISSOLUTION OF PARLIAMENT)

ณัฐพร วรปัญญาตระกูล
หอสมุดรัฐสภา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



การยุบสภา (Dissolution of Parliament) ในหนังสือ BLACK' S LAW DICTIONARY ของ Henry Campbell Black ได้ให้ความหมายว่า "พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการประกาศยุบสภาด้วยพระองค์เองหรือนายกรัฐมนตรีเสนอให้ยุบสภา ซึ่งโดยปกติแล้วการประกาศยุบสภาจะกระทำหลังจากที่มีการปิดสมัยประชุมสภา (Henry Campbell Black, 1979, 425) และได้มีนักวิชาการของไทยได้ให้ความหมายของการยุบสภา ดังนี้

เดือน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม ให้ความว่า "การยุบสภาเป็นการกระทำโดยอำนาจซึ่งประมุขแห่งรัฐประกาศให้การประชุมของสภาสิ้นสุดลงก่อนหมดอายุที่สมาชิกของสภาจะอยู่ในตำแหน่งที่ตามธรรมดา การยุบสภานี้มีผลเท่ากับเป็นการเพิกถอนสมาชิกออกจากหน้าที่

วิชฌุ เครื่องาม ให้ความหมายว่า "การที่ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภาประกาศให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาสิ้นสุดลงพร้อมกันทุกคนก่อนครบวาระ เพื่อจะให้มีการเลือกตั้งใหม่เร็วขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น" (วิชฌุ เครื่องาม, 2530 : 607)

จากความหมายของนักรัฐศาสตร์นั้นพอกล่าวได้ว่าการยุบสภาเป็นการกระทำโดยอำนาจของประมุขแห่งรัฐ (ซึ่งจะเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ได้ในระบบรัฐสภาแบบประธานาธิบดี) ให้สภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนหมดอายุตามปกติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ การยุบสภานี้จะมีผลเป็นการเพิกถอนสมาชิกสภาของสมาชิกสภาออกจากตำแหน่งหน้าที่ทุกคน การยุบสภานี้โดยทั่วไปแล้วจะมีขึ้นในประเทศที่มีการปกครองระบบรัฐสภาเท่านั้น

การยุบสภามีที่มาจากประเทศอังกฤษ โดยถือเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงยุบสภาสามัญได้ เนื่องจากเป็นสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน (โดยทั่วไปในระบบรัฐสภาสภาผู้แทนของประเทศต่าง ๆ อาจถูกยุบสภาโดยฝ่ายบริหารเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่) สภาที่สองหรือสภาสูงไม่อาจถูกยุบโดยฝ่ายบริหารได้ ยกเว้นสภาที่สองของเบลเยียม อาจถูกยุบโดยฝ่ายบริหารเมื่อใดก็ได้ โดยสภาสูงเบลเยียม อาจถูกยุบได้เช่นเดียวกับสภาผู้แทนฯ นั้น นับได้ว่าเป็นหลักการที่แตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ระบบรัฐสภา ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปแล้ว สภาสูงของประเทศที่ใช้ระบบการปกครองแบบรัฐสภา ถ้าสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ สภาสูงก็จะประชุมต่อไปไม่ได้ หลักการที่สภาสูงไม่อาจถูกยุบได้เป็นหลักการของระบบ

รัฐสภาอังกฤษ ทั้งนี้เพราะสภาสูงของอังกฤษหรือสภาขุนนางสมาชิกสภาดำรงตำแหน่งอยู่ได้ตลอดชีวิตและยังมีสมาชิกประเภทสืบตระกูลอีกด้วย สภาสูงของอังกฤษจึงเป็นสัญลักษณ์ของความต่อเนื่อง ละมีความเป็นการเมืองน้อยกว่าสภาล่างหรือสภาสามัญอย่างมาก การที่สภาสูงของอังกฤษไม่อาจถูกยุบได้และมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งนานกว่าสมาชิกสภาผู้แทนฯ ก่อประโยชน์ให้แก่ระบบการเมืองอังกฤษเป็นอย่างมาก เพราะสภาสูงของอังกฤษกลายเป็นสภาที่เต็มไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตโดยไม่ต้องกังวลต่อการหาเสียงเลือกตั้ง สภาสูงของอังกฤษจึงทำหน้าที่เป็นสภาพิเลียงและทำหน้าที่กั้นกรองและตรวจสอบความถูกต้องของสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นอย่างมาก

ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญอังกฤษมีการยุบสภากันเสมอ จนแทบจะหาสภาที่อยู่ครบวาระได้ยาก (วิชฌุ เครื่องาม, 2523 : 286) เช่น จากปี 1829-1920 มีการยุบสภาสามัญของอังกฤษ 27 ครั้ง และจากปี ค.ศ. 1929-1935 มีการยุบสภาสามัญถึง 5 ครั้ง และได้วิวัฒนาการในเรื่องนี้ตลอดมา ด้วยเหตุนี้จึงสามารถพบทฤษฎีและแนวปฏิบัติของการยุบสภาได้จากประสบการณ์ของประเทศอังกฤษซึ่งการยุบสภาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตาม Parliament Act 1911 ที่ใช้อยู่ในอังกฤษจนถึงปัจจุบันนี้ ได้กำหนดว่า “รัฐสภา (สภาผู้แทนฯ หรือ สภาสามัญ) มีอายุ 5 ปี นับจากวันที่มีหมายเรียกรัฐสภาจะถูกกำหนดให้ทำการประชุมกัน นอกจากรัฐสภานั้นจะถูกยุบโดยกษัตริย์รัชทายาทหรือผู้สืบสันตติวงศ์” (Ivor Jennings, 1961 : 412) ตามบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่าตามกฎหมายแล้ว เป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์ในการยุบสภา เช่นเดียวกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับกำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แม้แต่รัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด พ.ศ. 2540 ก็บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่” อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าอำนาจในการยุบสภาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ตามแต่ก็เป็นเพียงทฤษฎีเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มขึ้นด้วยการถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ เนื่องจากจะต้องมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อการกระทำของพระมหากษัตริย์ หรือผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ตามหลักที่ว่า The King can do no wrong ด้วยเหตุนี้การยุบสภาจะต้องมีคำแนะนำจากฝ่ายบริหารเสมอ เนื่องจากฝ่ายบริหารก็คือคณะรัฐมนตรีได้มีเหตุโต้แย้งว่าผู้มีอำนาจเสนอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาคือผู้ใดสำหรับในข้อนี้ไม่มีเกณฑ์



แต่อย่างใดจากการศึกษาการยุบสภาในประเทศไทยในฐานะต้นแบบของการปกครองระบบรัฐสภาสามารถสรุปได้ว่า นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแนะนำให้ประมุขยุบสภาได้ ทั้งนี้นายกรัฐมนตรีอาจปรึกษาหรือไม่ปรึกษาคณะรัฐมนตรีก็ได้ ดังที่ Sir Harold กล่าวหา “ไม่มีข้อผูกมัดใด ๆ ที่นายกรัฐมนตรีจะต้องปรึกษาคณะรัฐมนตรี” (Geoffrey Marshall, 1984 : 52) และสำหรับการยุบสภาแล้วในประเทศไทยจะทำในรูปประกาศพระบรมราชโองการ (Royal Proclamation) ส่วนประเทศไทยนั้นรัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบการยุบสภาให้ทำโดยพระราชกฤษฎีกา (Royal Decree)

เหตุผลในการยุบสภา

ฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างกว้างขวางที่จะใช้ดุลยพินิจในการยุบสภา และในรัฐธรรมนูญก็ได้มีการจำกัดเหตุผลเบื้องต้นไว้แต่ประการใด และการยุบสภาแต่ละครั้งของประเทศไทยซึ่งเป็นแบบอย่างของระบบรัฐสภา ก็มีเหตุผลที่แตกต่างกัน เหตุผลที่ใช้อ้างในการยุบสภาในอดีตก็เป็นสิ่งที่น่าสนใจศึกษาและอาจมีประโยชน์ เพราะเหตุผลที่ใช้อ้างในการยุบสภามีแตกต่างกันออกไปและโดยที่เหตุผลได้มีการเปลี่ยนแปลง มีวิวัฒนาการไปจากเดิมเรื่อย ๆ จึงน่าศึกษาเพื่อเป็นแนวทางที่เหมาะสมสืบไปได้

แม้ว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติจำกัดเหตุเบื้องต้นในการยุบสภาไว้ ก็ไม่อาจสรุปได้ว่าเหตุผลในการยุบสภาไม่จำเป็นหรือสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอคำแนะนำหรือคำร้องขอต่อประมุขให้ยุบสภา จึงสมควรอย่างยิ่งที่ฝ่ายบริหารจะต้องชี้แจงแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจยุบสภา เพื่อโน้มน้าวประมุขให้เห็นพ้องด้วย ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัติการยุบสภาทุกครั้งจำเป็นจะต้องมีเหตุผลประกอบเสมอเพื่อโน้มน้าวให้ประมุขเห็นพ้องและยินยอมให้ยุบสภาได้โดยไม่ลังเลใจแต่ประการใด เหตุผลที่ใช้อ้างในการยุบสภามักปรากฏหรือทราบได้จากแหล่งที่มาต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. ในคำปรารภของกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกายุบสภา เป็นต้น
2. คำแถลงการณ์ของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งโดยมากมักจะเผยแพร่ภายหลังหรือพร้อมกับการประกาศยุบสภา
3. บรรยายากาศทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงก่อนประกาศ

ยุบสภา

เกี่ยวกับการอ้างเหตุผลในการยุบสภานี้ ประสพการณ์ของประเทศอังกฤษย่อมน่าสนใจศึกษาอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากอังกฤษมีวิวัฒนาการของการยุบสภาสูงและมีเหตุผลที่ใช้อ้างแตกต่างกันออกไปตามพัฒนาการทางการเมือง สำหรับของประเทศไทยนั้นตั้งแต่มีการปกครองในระบบรัฐสภามาได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จำนวน 10 ครั้ง ซึ่งแต่ละครั้งก็มีเหตุผลแตกต่างกันไป

ในระหว่างศตวรรษที่ 19 ได้มีความพยายามที่จะกำหนดแนวเหตุผลของการยุบสภาเป็นดังนี้ กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1486 เซอร์โรเบิร์ต ฟิล ประกาศในรัฐสภาว่าเขาไม่คิดว่าการยุบสภาจะมีเหตุผลสมควร ถ้ามีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้พรรคการเมืองมั่นคงขึ้น อำนาจในการยุบสภาเป็นเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายบริหารและถ้าใช้เครื่องมือนี้โดยปราศจากความจำเป็นอย่างแท้จริง ย่อมเป็นเหตุให้เครื่องมือดังกล่าวไร้ประสิทธิภาพ (Markesinis, 1972 : 37) ปี ค.ศ. 1858 ลอร์ด อเบอร์ดีน ได้ยืนยันว่า “นายกรัฐมนตรีจะไม่ถวายคำแนะนำต่อพระราชินี นอกจากเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีแก่ประเทศชาติ” และในปี ค.ศ. 1868 นายเกลดสโตนก็กล่าวยืนยันในสภาว่า มีเงื่อนไข 2 ประการที่จำเป็นเพื่ออุทธรณ์ต่อประชาชนคือ ประการแรกต้องมีสาเหตุพอเพียงเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และประการที่สองจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเสียงข้างมากในสภาสามัญ มิใช่เพื่อตัดสินการคงอยู่ของรัฐบาลเอง นักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายในประเทศอื่น ๆ ช่วงศตวรรษที่ 19 ก็ให้เหตุผลเช่นเดียวกันนี้ จึงก่อให้เกิดผลที่ตามมาว่า ในกรณีที่รัฐบาลแพ้ในสภา รัฐบาลมักจะลาออกมากกว่าที่จะเลือกยุบสภา และในช่วงเวลานี้เหตุผลของการยุบสภาประการหนึ่งที่อ้างกันบ่อยมากที่สุดในอังกฤษคือ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา กล่าวคือ การยุบสภา 11 ครั้ง ใน 25 ครั้ง เป็นผลมาจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 1900 แนวความคิดของเกลดสโตนได้ถูกละเมิดอย่างชัดเจนโดยผู้ร่วมงานเก่าของเขา นั่นคือ โจเซฟ แชมเบอร์เลน การยุบสภาของนายแชมเบอร์เลนนี้เป็นที่รู้จักกันในนาม “KHAKI ELECTION” การยุบสภาครั้งนี้เป็นเหตุให้การยุบสภากลายเป็นเครื่องมือหรืออาวุธทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพเพื่อใช้ต่อสู้กับฝ่ายค้านเช่นเดียวกับการยุบสภาในปี ค.ศ. 1918 โดยนายจอยด์ ยอร์จ

เนื่องจากความเจริญเติบโตของพรรคการเมืองในเวลาต่อมาจึงเป็นการยากที่รัฐบาลจะเป็นฝ่ายแพ้และการยุบสภาสามัญมักมีขึ้นบ่อยครั้ง ด้วยวัตถุประสงค์ของพรรคการเมืองหรือเพื่อประโยชน์ของพรรคฝ่ายรัฐบาล แนวโน้มในศตวรรษที่ 20 ของการยุบสภาในอังกฤษ 30 ครั้ง ใน 62 ครั้ง มีสาเหตุมาจากนโยบายของพรรคการเมือง หรือเพื่อประโยชน์ของพรรคฝ่ายรัฐบาล ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าระบบพรรคการเมืองทำให้แนวความคิดของ ฟิล รัสเซล อเบอร์ดีน และ แกลดสโตน ลดความสำคัญลง การยุบสภาในช่วง 100 ปีกว่า ในอังกฤษได้มีการอ้างเหตุผลต่าง ๆ มากมาย บ้างก็เป็นไปตามสถานการณ์ในศตวรรษที่ 19 บ้างก็เกิดขึ้นในระหว่างศตวรรษ ที่ 20 ซึ่งอาจแยกเป็นหัวข้อต่าง ๆ ได้ดังนี้ (arkesinin, 1972 : 40)

1. การยุบสภาโดยอัตโนมัติ (Automatic Dissolution) มีลักษณะสำคัญคือ เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติตามเหตุการณ์ที่แน่นอนและปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร เช่น การตัดสินใจที่จะแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ (Revisional Parliament) โดยอัตโนมัติ เหตุการณ์นี้ไม่เคยมีในอังกฤษแต่มีเกิดขึ้นในเบลเยียมถึง 5 ครั้ง ประเทศกรีซ 1 ครั้ง

2. ความขัดแย้งระหว่างสภาสูงและสภาล่างหรือสภาที่ 1 กับสภาที่ 2 (Conflict between the two Houses) กล่าวคือเป็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง ในปัจจุบันแม้จะไม่อาจเกิดขึ้นได้ง่ายนัก แต่ถ้ามีความขัดแย้งระหว่างสภาทั้งสองเกิดขึ้นย่อมหวังได้ว่าสภาสูง (Upper House) จำต้องยอมตามความคิดเห็นของสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (Lower House)

3. อายุหรือวาระของสภาใกล้สิ้นสุดลง (End of life of Parliament approaching) รัฐสภา มีจำนวนไม่มากนักที่อยู่ในวาระได้จนครบกำหนดในช่วงท้ายของระยะเวลา ในช่วงของวาระ สภาสิ้นสุดลงถือว่า สภาไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนความคิดเห็นของประชาชนดังเช่นเมื่อเริ่มประชุมครั้งแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีกฎหมายสำคัญมาสู่การพิจารณาในสภา การยุบสภา ในกรณีนี้จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ในอังกฤษมีการยุบสภา 7 ครั้ง ระหว่างปี พ.ศ. 1867-1900 มีเพียงครั้งเดียวในปี 1892 ที่เกิดจากเหตุผลนี้

4. ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา (Conflict between Government and Parliament) ระหว่างศตวรรษที่ 19 เหตุผลนี้เป็นเหตุผลที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง และเป็นเหตุผลที่ใช้ในการยุบสภาย่อยมาก ซึ่งรวมถึงความขัดแย้งโดยตรงระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ที่ก่อให้เกิดมีการแพ้ในสภาเช่นเดียวกับการเสถียรภาพของรัฐสภาซึ่งเรื่องเสถียรภาพของ

รัฐบาลนี้เกิดบ่อยมาก ในประเทศที่มีระบบหลายพรรคอันเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งรัฐบาลที่เข้มแข็งหรือมีเสถียรภาพ

5. ความขัดแย้งระหว่างประมุขของรัฐบาลกับรัฐสภาโดยการสนับสนุนของรัฐ (Conflict between the Head of state and his Government, supported by Parliament) ปัจจุบันเหตุผลนี้จำกัดเฉพาะประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบฝรั่งเศสภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 เมื่อฝ่ายเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ไว้วางใจรัฐบาลและไม่รับร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอกฎที่ประธานาธิบดี ชาร์ลส์ เดอโกลล์เสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงแทนที่จะให้คณะผู้เลือกตั้งเป็นผู้เลือกเหมือนเช่นที่ได้ปฏิบัติมา ประธานาธิบดีจึงตัดสินใจยุบสภา (อมร รักษาสัตย์, 2539 : 327) จะเห็นได้ว่าการยุบสภาเช่นนี้กระทำได้โดยปราศจากผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสถานะของประมุข ซึ่งอังกฤษเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นครั้งสุดท้ายในปี ค.ศ. 1834

6. รัฐสภามีได้กระทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชน (Parliament does not represent the electorate) การยุบสภากรณีนี้ปกติเกิดจากความริเริ่มของประมุขฝ่ายบริหาร (พระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดี) ด้วยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี โดยอาจเกิดขึ้นเนื่องจากการได้มาซึ่งอาณาเขตหรือดินแดนใหม่และจำเป็นต้องมีผู้แทนในสภา (เช่นในกรีซ ปี ค.ศ. 1882) หรือเนื่องจากการขยายสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือผลการเลือกตั้งซ่อม (by-election) ก็อาจแสดงให้เห็นได้ว่ารัฐสภามีได้สะท้อนมติมหาชน (Public opinion) อีกต่อไป ในอังกฤษได้มีเหตุการณ์นี้เกิดขึ้น 2 ครั้ง ในปี ค.ศ. 1885 และ 1922 จากแนวปฏิบัติในอังกฤษแสดงให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีจะไม่แนะนำให้ยุบสภาเนื่องจากผลการเลือกตั้งซ่อมที่ไม่น่าพอใจ แต่ผลการเลือกตั้งที่น่าพอใจจะนำไปสู่การยุบสภา ถ้านายกรัฐมนตรีเห็นว่าผลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อรัฐบาล

7. นโยบายพรรคการเมืองหรือเพื่อประโยชน์พรรคฝ่ายค้าน ในศตวรรษที่ 19 ถือได้ว่าเหตุผลที่นำไปสู่การยุบสภาในข้อนี้ยังไม่เป็นที่รู้จักในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม จากปรากฏการณ์ของพรรคการเมืองสมัยใหม่เป็นเหตุให้เหตุผลนี้เพิ่มพูนความสำคัญขึ้น จนปัจจุบันเห็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดเพียงประการเดียวในการยุบสภา ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 900 ถึงปัจจุบัน มีการยุบสภา 62 ครั้งในอังกฤษ กรีซและเบลเยียม ซึ่ง 30 ครั้ง มีเหตุผลมาจากหัวข้อนโยบายของพรรคการเมือง

หรือประโยชน์ของฝ่ายรัฐบาล คือเหตุผลที่มีความหมายกว้าง ในเบื้องต้นมีความหมายได้ 2 ประการ ประการแรกคือการยุบสภาที่ใช้เป็นอาวุธสำหรับต่อสู้กับฝ่ายค้าน โดยรัฐบาลมีสิทธิที่จะเลือกช่วงเวลาที่เหมาะสมเพื่ออุทธรณ์ต่อประชาชน ด้วยเหตุนี้จึงได้รับประโยชน์เหนือฝ่ายค้าน ซึ่งเป็นสาเหตุเฉพาะของประเทศอังกฤษ ประการที่สอง การยุบสภา ซึ่งเป็นผลมาจากการแตกแยกของรัฐบาลที่ไม่อาจจัดตั้งรัฐบาลดำเนินงานต่อไปได้ และจำเป็นต้องอุทธรณ์ต่อประชาชน

8. มีปัญหายุ่งยากทางการเมืองที่สำคัญ (Major political issue at stake) ในกรณีถ้ามีปัญหาทางการเมืองใหม่ ๆ หรือไม่คาดคิดมาก่อนเกิดขึ้น หรือถ้ารัฐบาลตัดสินใจที่จะลงมือปฏิบัติตามนโยบายใหม่และสำคัญเกี่ยวกับกิจการต่างประเทศหรือภายในประเทศแต่มีมติมหาชนในเรื่องดังกล่าวไม่เป็นที่ชัดเจน ก็ถือได้ว่ารัฐบาลมีเหตุผลอันควรที่จะอุทธรณ์ต่อประชาชน และขออำนาจที่จำเป็นต้องได้รับมอบหมายจากประชาชนเพื่อดำเนินกิจการนั้น ๆ การยุบสภาในความหมายนี้เป็นการทดแทนวิธีแสดงประชามติ ซึ่งมีได้รับการยอมรับในระบบรัฐสภานี้เป็นเหตุผลผลหนึ่งที่นายแอสควิธ ถวายคำแนะนำให้ยุบสภาเป็นครั้งที่สองในปี ค.ศ. 1910 และ ค.ศ. 1913 พรรคอนุรักษ์นิยม (Conservative) ได้กดดันให้พรรคเสรีนิยม (Liberal) ถวายคำแนะนำในยุบสภาเพื่อให้ประชาชนตัดสินปัญหา กรณี Home Rule แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เหตุผลข้อนี้นำไปสู่การยุบสภาในอังกฤษหลายครั้ง

9. การยุบสภาโดยการบังคับหรือการขู่ว่าจะใช้กำลังบังคับ (Dissolution by force or threat of force) ตัวอย่างเช่น ในกรีซเกิดขึ้น 4 ครั้ง ในช่วงที่มีวิกฤตการณ์ทางการเมือง

10. เหตุผลอื่น ๆ (Other reasons) เหตุผลประการหนึ่งได้แก่ การสิ้นสุดหน้าที่ของสภาแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ทฤษฎีแห่งดุลยภาพ

ทฤษฎีแห่งดุลยภาพนี้เกิดจากข้อสังเกตที่ว่าระบบรัฐสภาเป็นระบบที่ได้ดุลย์ในการปกครองอย่างดีที่สุด ทฤษฎีนี้มีแนวคิดหลักอยู่ 2 ประการ คือ ดุลย์แห่งอำนาจระหว่างนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กับความร่วมมือถ้อยที่ถ้อยอาศัยกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะดุลย์แห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เท่านั้น เนื่องจากเกี่ยวข้องกับกรการยุบสภาโดยตรง

ดุลย์แห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้นจะเป็นไปในลักษณะที่ว่า ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างก็มีมาตรการที่จะใช้อำนาจของตนคานกับอำนาจอีกฝ่ายหนึ่งอย่างได้ผล คือ รัฐสภาตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับนโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ และมีสิทธิเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องลาออกได้ ในทางกลับกันรัฐมนตรีก็มีสิทธิชี้แจงปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารประเทศได้ และที่สำคัญที่สุดก็คือ การที่ฝ่ายบริหารมีสิทธิในการยุบสภาได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้เป็นการ Check and Balance ตามกรอบของระบบรัฐสภา

แนวคิดการอุทธรณ์ต่อประชาชน (Appeal to the people)

การอุทธรณ์ต่อประชาชน คือการอุทธรณ์ต่ออำนาจสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ (Ivor Jennings, 1961 : 427) ภายในระบบรัฐสภาของอังกฤษ การยุบสภาเป็นวิธีทางแห่งการอุทธรณ์ต่อประชาชนในเรื่องที่มีได้มีการปรึกษาประชาชนมาก่อน ซึ่งนายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่าเรื่องนั้นสำคัญพอที่จะเสนอต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพราะถ้าไม่มีอำนาจยุบสภาแล้วประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นได้เฉพาะในเวลาที่กำหนดไว้ตามกฎหมายเลือกตั้งเท่านั้น การยุบสภาจึงทำให้ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น เมื่อใดที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นเกิดขึ้น (Andre Mathiot, 1968 : 186) แนวความคิดดังกล่าวนี้พิจารณาได้จากถ้อยคำของอดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษ William Pitt ซึ่งกล่าวว่า "มีบางโอกาสที่การอุทธรณ์ต่อประชาชนเป็นวิธีที่ถูกต้อง เพื่อดำเนินการในเรื่องสำคัญ ๆ" การอุทธรณ์ต่อประชาชนเป็นแนวคิดที่เริ่มต้นมาจากการเลือกตั้งในอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. 1784 ซึ่งเป็นความพยายามที่จะทำให้รัฐบาล

มีเสถียรภาพยิ่งขึ้น ขณะนั้น Pitt จำเป็นต้องอุทธรณ์ต่อประชาชนเพื่อให้พระมหากษัตริย์และตัวเขาเองได้รับเสียงข้างมากในสภา มิใช่เพื่อต่อสู้กับการรวมตัวของฝ่ายค้านในสภาแต่อย่างใด

ตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 การเลือกตั้งในอังกฤษถือเป็นการปรึกษาประชาชน ตลอดระยะเวลา การยุบสภาบ่อยครั้งมีมูลเหตุมาจากความต้องการของรัฐบาลเพื่อนำปัญหาขัดแย้งให้ประชาชนตัดสิน หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอาณาเขตหรืออำนาจจากประชาชนใหม่

ทฤษฎีการขออาณัติจากประชาชน (The theory of mandate)

ทฤษฎีการขออาณัติจากประชาชน มี 2 ความหมาย คือ หมายถึงคณะรัฐมนตรีต้องผูกพันต่ออำนาจที่ได้รับมอบหมายมา โดยจะต้องดำเนินนโยบายตามที่เสนอ และได้รับอนุมัติจากประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งและการที่รัฐบาลได้รับอำนาจจากชัยชนะซึ่งเป็นผลจากนโยบายที่เสนอต่อประชาชนและถือว่าเป็นสัญญาระหว่างประชาชนและพรรครัฐบาล ที่อนุญาตให้รัฐบาลดำเนินนโยบายได้ตามควรแก่การณ์ (Andre Mathiot, 1968 : 181)

ในทางการเมืองแล้วถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่ได้รับอาณัติ (Mandate) จากประชาชนให้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่เลือกตั้งตน ขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงต่อประชาชนและสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่มีการขัดแย้งกันทางการเมือง ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรก็ได้หมายความว่า คณะรัฐมนตรีต้องลาออกเสมอไป เพราะหากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าตนได้บริหารราชการแผ่นดินตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนแล้ว แม้กิจการนั้นจะมีนโยบายที่แถลงต่อประชาชนและสภาผู้แทนราษฎรไว้ คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้วินิจฉัยว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจตรงต่อเจตนารมณ์ของประชาชนและเพื่อการขอสนับสนุนจากประชาชน วิธีการเช่นนี้ได้นำมาปฏิบัติในประเทศไทยแล้วหลายครั้ง เช่น กรณีเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2488 คณะรัฐมนตรี ซึ่งมี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยเหตุที่รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งให้มีการลงโทษการกระทำที่ก่อ



LI RT

ให้เกิดลัทธิเผด็จการ กล่าวคือลัทธินาซีหรือฟาสซิสต์ แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วย และให้ตัดออกเสีย ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเป็นการผิดและตรงข้ามกับความรู้สึกอันแท้จริงของประชาชนชาวไทย จึงได้ออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรให้มีการเลือกตั้งใหม่

จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างการยุบสภากับทฤษฎีแห่งอำนาจที่ได้รับมอบกล่าวคือ ถ้าเมื่อใดมีปัญหาทางการเมืองการปกครองที่สำคัญเกิดขึ้นและฝ่ายบริหารเห็นว่าจำเป็นต้องใช้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน ก็จะใช้วิธีการยุบสภาเพื่อให้ได้รับอำนาจสำหรับดำเนินนโยบายเกี่ยวกับปัญหานั้น ๆ จากประชาชน สำหรับประเทศไทยตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบบประชาธิปไตยนั้น ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วทั้งสิ้น 11 ครั้ง โดยอาจมีเหตุผลและปัจจัยที่แตกต่างกันออกไปดังที่จะได้นำมาเสนอต่อไป



ครั้งที่หนึ่ง การยุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2481

รัฐบาล : พระยาพหลพลพยุหเสนา คณะรัฐมนตรี คณะที่ 8

(21 ธันวาคม 2480 - 16 ธันวาคม 2481)

สภา : สภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา ชุดที่ 3

(7 พฤศจิกายน 2480 - 11 กันยายน 2481)

รัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

ผลของการยุบสภา : ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 1 จำนวน 91 คน เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดก่อน เมื่อ 12 พฤศจิกายน 2481

เหตุการณ์ที่นำไปสู่การยุบสภา : ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21 สมัยสามัญ สมัยที่สอง เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2481 ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 68 เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อพิจารณารับหลักการ

ในการนี้ นายถวิล อุดล ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ดและคณะ ซึ่งเป็นผู้เสนอญัตติ ได้อภิปรายว่าการที่รัฐบาลจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภานั้น ให้รัฐบาล เสนอรายละเอียดทั้งรายรับรายจ่ายตามงบประมาณที่ได้ทราบก่อนที่จะพิจารณาอนุมัติไปตาม ยอดงบประมาณที่รัฐบาลเสนอมา

พระยาไชยยศสมบัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า ไม่สามารถจะทำได้ตามที่สมาชิกต้องการ เพราะรายระเอียดตามงบประมาณนั้นมีมาก จำต้อง ทำสำเนาเอกสารเป็นจำนวนมากไม่มีเวลาพอที่จะจัดการให้ทันตามกำหนดเวลาเสนองบประมาณ ทั้งจะต้องสิ้นเปลืองรายจ่ายในการดำเนินการเป็นอันมาก

ขณะที่การอภิปรายจะจบลงในเวลาปกติ ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอญัตติ ต่วนขึ้นโดยมีความต้องการให้พิจารณาเรื่องนี้ให้สิ้นสุดลงในวันนั้น โดยสมาชิกฝ่ายสนับสนุน ญัตติที่จะให้มีการอภิปรายมั่นใจว่าถ้าลงมติในวันเดียวกันแล้ว ฝ่ายรัฐบาลก็จะหมดหนทางสู้ อย่างแน่นอน

ก่อนที่สภาจะลงมติว่าเห็นควรแก้ไขข้อบังคับตามที่สมาชิกสภาเสนอหรือไม่ นายถวิล

รัฐมนตรีได้ถือโอกาสชี้แจงต่อที่ประชุมว่ารัฐบาลไม่สามารถจะปฏิบัติตามญัตติที่สมาชิกเสนอได้ เพราะเป็นการผูกมัดรัฐบาลมากเกินไป ถ้าหากสภาลงมติให้รับญัตตินี้ไว้พิจารณา รัฐบาลก็ต้องลาออก เพราะปฏิบัติตามความต้องการของสภาไม่ได้

เมื่อมีการลงมติด้วยวิธีลงคะแนนลับแล้ว ปรากฏว่าที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับญัตตินี้ ด้วยคะแนน 45 ต่อ 31 และได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญไปพิจารณาญัตตินั้นต่อไปตามระเบียบ

เมื่อเลิกประชุมในวันนั้น นายกรัฐมนตรีได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่ยอมรับไปลา โดยให้เหตุผลว่า สภาพการณ์ของโลก ในเวลานี้นับว่าปั่นป่วนซับซ้อน ประกอบกับคณะรัฐมนตรีจะต้องเตรียมการรับเสด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะเสด็จกลับสู่พระนคร รัฐบาลควรอยู่บริหารราชการต่อไป จึงโปรดเกล้าฯให้ตราพระราชกฤษฎีกา ยุบสภา จึงได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาในวันที่ 11 กันยายน เพื่อให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ภายใน 90 วัน นับแต่วันยุบสภา โดยมีคำแถลงการณ์ดังนี้

คำแถลงการณ์ของรัฐบาล

“ด้วยในการประชุมเมื่อวันเสาร์ที่ 10 กันยายน ศกนี้ สมาชิกแทนราษฎรได้พิจารณาญัตติของสมาชิกสภาขอแก้ไขข้อบังคับ การประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 68 เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพื่อพิจารณารับหลักการขั้นต้นในสภาผู้แทนราษฎร ผู้เสนอต้องการให้แสดงบัญชีรายละเอียด แสดงหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีอากร สถิติต่างๆ จำนวนคน และรายการละเอียดอื่นๆอีกเป็นอันมาก

ความจริงข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องนี้ ในเวลาร่างขึ้นได้ศึกษาระเบียบการสภาฯ ในนานาประเทศโดยเปรียบเทียบและปรับปรุงให้เหมาะสมแก่ประเทศนี้ และกรรมการธิการของสภาฯ ก็ได้พิจารณาแล้วเป็นไปอย่างดี ระเบียบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่เป็นอยู่ในเวลานี้ได้ใช้มาด้วยดีตลอดเวลา 5 ปี มิได้ปรากฏความขัดข้องเสียหายประการใดข้อบังคับนี้ก็จะทำให้มีรายละเอียดแต่พอควรแก่การพิจารณาขั้นรับหลักการส่วนรายละเอียดนอกจากนั้นก็ไปแสดงในชั้นกรรมการธิการ ถึงกระนั้นก็ดีรัฐบาลก็ได้



LIRT

แสดงรายละเอียดเพิ่มเติมเท่าที่จะทำได้

การทำงานประมาณนั้นในชั้นรัฐบาลก็ได้พิจารณาโดยรอบคอบที่สุดเมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้ร่างงบประมาณขึ้นแล้วเจ้ากระทรวงก็สอบสวนพิจารณาในชั้นต้น เสร็จแล้วเสนอไปยังกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลางได้ตรวจตราโดยรอบคอบแล้วเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีตั้งกรรมการสอบสวนซักถามรายละเอียดต่อคณะกรรมการมาธิการทุกประการและให้เจ้าหน้าที่คอยชี้แจงตอบซักถามของกรรมการที่ต้องการ

แต่การที่วางข้อบังคับให้ตายตัวดังที่สมาชิกฯ เสนอนี้ รัฐบาลเห็นว่าเป็นการของเอารายละเอียดจนเกินความจำเป็นในการพิจารณาชั้นรับหลักการ การที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณตามวิธีสมาชิกฯ เสนอนี้จะต้องเป็นเอกสารตั้ง 600 หรือ 700 หน้ากระดาษซึ่งรัฐบาลเห็นว่าไม่จำเป็นสำหรับการพิจารณาเพื่อรับหลักการชั้นต้นและไม่ได้ผลสมควรกับที่จะต้องทำเช่นนั้น อีกประการหนึ่งรายจ่ายหลายเรื่องต้องสงวนเป็นความลับที่จะเสนอรายละเอียดโดยเปิดเผยไม่เป็น การสมควรโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีอากรนั้น ถ้าเปิดเผยออกไปก็จะเฝ้าความเสียหายมาให้แก่ประเทศ

อนึ่งรายการปลีกย่อยย่อมต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการตามยุคสมัย และความต้องการของกระทรวงทบวงต่าง ๆ ซึ่งไม่เหมือนกันจะวางข้อบังคับให้ตายตัวลงไปเช่นนั้นไม่เป็นการสมควร

แม้รัฐบาลจะได้ชี้แจงแสดงเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นนั้นอย่างแจ่มชัดแล้วก็ดี และแม้จะได้แสดงให้เห็นทางเสียหายที่ประเทศชาติจะได้รับในการแก้ไขข้อบังคับเช่นนี้ก็ดี ผู้โต้แย้งก็ยังหาสนใจที่จะฟังเหตุผลไม่

รัฐบาลได้พยายามเสนอมาที่จะร่วมมือกับผู้แทนราษฎรและได้ยินยอมทำความเข้าใจแก่ผู้แทนราษฎรมาแล้วแม้ในเรื่องที่สำคัญ เช่น การยกเลิกพระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นรัฐบาลก็ยอมรับด้วยน้ำใจกว้างขวาง ในบางเรื่อง เช่น ยุติร่างพระราชบัญญัติกำหนดเขตการรักษาป่าซึ่งผู้แทนราษฎรเสนอมาก็ได้ชี้แจงแล้วว่า ไม่สามารถจะปฏิบัติตามร่างนั้นได้ สภาฯ ก็ได้รับหลักการ ครั้นถึงเวลาพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ กรรมาธิการของสภาเองก็มีความเห็นว่าปฏิบัติไม่ได้ รัฐบาลก็ยังหาทางทำความเข้าใจให้แก่ผู้เสนอโดยวิธีอื่น ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้พยายามร่วมมือกับผู้แทนราษฎรโดยจริงจริง แต่ผู้แทนราษฎรหาได้ให้ความ



LIRT

ร่วมมือกับรัฐบาลตามสมควรไม่

โดยเฉพาะการพิจารณาญัตติแก้ไขบังคับ การประชุม การปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 68 นี้ได้เริ่มอภิปรายมาจนหมดเวลาประชุมตามปกติ มีสมาชิกอยู่ประชุมเป็นส่วนน้อยแล้ว และสภาฯ ก็เห็นเป็นเรื่องสำคัญ สภาฯน่าจะให้การประชุมปรึกษาเป็นไปตามระเบียบ คือ อภิปรายต่อไปในวันหลังเพื่อให้โอกาสสมาชิกส่วนมากได้ฟังเหตุผลและใช้ดุลพินิจโดยรอบคอบ แต่สมาชิกฝ่ายผู้แทนราษฎรก็เสนอญัตติให้รวบรัดการพิจารณาและเสนอให้ลงมติโดยไม่ให้โอกาสรัฐบาลแถลงชี้แจงอีก วิธีการดังนี้เป็นวิธีช่วงชิงเอาเปรียบโดยไม่เป็นธรรม ในที่สุดสภาฯ ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างข้อบังคับนั้น

รัฐบาลเห็นว่าความเป็นไปในสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องนี้และเรื่องอื่นๆ หลายเรื่องที่ผ่านมา ผู้แทนราษฎรชุดนี้เป็นอันมากไม่สนใจฟังคำชี้แจงหรือเหตุผลทางรัฐบาล และมีได้คำนึงถึงความเสียหายอันจะพึงมีแก่ประเทศชาติ

การเป็นดังนี้รัฐบาลรู้สึกว่าจะไม่สามารถจะบริหารราชการของประเทศในความไว้วางใจของ สภาฯนี้ได้ นายกรัฐมนตรีได้เสนอเรื่องนี้แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้ทราบความ ประสงค์ของคณะรัฐมนตรีที่จะขอลาออกจากหน้าที่แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ว่า สภาพการณ์ของโลกในเวลานี้อยู่ในระหว่างความปั่นป่วนคับขัน ประกอบกับจะต้องเตรียมการ รับเสด็จพระเจ้าอยู่หัวสู่พระนครรัฐบาลขณะนี้ควรจะบริหารราชการของประเทศต่อไปเมื่อเป็น เช่นนี้รัฐบาลก็เห็นมีทางเดียวที่จะดำเนินตามวิถีรัฐธรรมนูญคือยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเป็นทางที่ ราษฎรจะได้เลือกตั้งผู้แทนมาใหม่ ดังที่ได้ประกาศในพระราชกฤษฎีกาแล้ว

ขอให้ประชาชนมั่นใจว่ารัฐบาลนี้มิได้มุ่งหมายที่จะทำสิ่งใดนอกเหนือไปจากวิถีทาง รัฐธรรมนูญ การลาออกของคณะรัฐมนตรีก็ดี การยุบสภาฯก็ดีเป็นเหตุการณ์ตามสภาพ แห่งการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงขอให้ประชาชนตั้งอยู่ในความสงบอย่าได้มีความ หวั่นไหวตกใจอย่างหนึ่งอย่างใด รัฐบาลอยู่ในฐานะที่จะรักษาความปลอดภัยของประชาชนและ ความสงบเรียบร้อยของประเทศอยู่เสมอ



**พระราชกฤษฎีกา
ยุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2481**

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล
คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 4 สิงหาคม พุทธศักราช 2480)

อาทิตย์ ทิพอาภา

เจ้าพระยายมราช

พล.อ. เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน

ตราไว้ ณ วันที่ 11 กันยายน พุทธศักราช 2481

เป็นปีที่ 5 ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นว่า เป็นการสมควรที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ขึ้นใหม่

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล
ตามมาตรา 35 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม จึงให้ตราพระราชกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้ให้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2481”

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชกฤษฎีกานี้ตั้งแต่วันประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้ง สมาชิกประเภทที่ 1 ขึ้นมาใหม่
มีกำหนดภายใน เก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันใช้พระราชกฤษฎีกานี้เป็นต้นไป

มาตรา 4 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พ.อ. พระยาพลพลพยุหเสนา

นายกรัฐมนตรี



LIRT

ครั้งที่สอง การยุบสภาสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2488

รัฐบาล : หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช คณะรัฐมนตรี คณะที่ 13

(17 กันยายน 2488 – 31 มกราคม 2489)

สภา : สภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา ชุดที่ 4 (12 พฤศจิกายน 2541 – 5 ตุลาคม 2488)

รัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

ผลของการยุบสภา : ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 จำนวนทั้งสิ้น 96 คน เพิ่มจากเดิม 5 คน เป็นการเลือกตั้งโดยตรง เมื่อ 6 มกราคม 2489

เหตุการณ์ที่นำไปสู่การยุบสภา : ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง ประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้แพ้สงครามประเทศไทย ซึ่งเป็นพันธมิตรกับฝ่ายญี่ปุ่นจึงต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับ เอกราช อธิปไตย ถึงแม้ว่าระหว่างสงครามจะมีขบวนการเสรีไทยภายในประเทศ ซึ่งนำโดยนายปรีดี พนมยงค์ และ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าเสรีไทยในต่างประเทศ คอยช่วยเหลือฝ่ายพันธมิตรอย่างลับๆ ก็ตาม และได้มีความพยายามจากฝ่ายไทยที่จะเปิดเจรจากับปัญหาการเมืองระหว่างประเทศกับสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ เพื่อให้สองประเทศมหาอำนาจผู้ชนะสงครามให้การรับรองเอกราชประเทศไทย ความพยายามนี้ได้รับการตอบสนองจากฝ่ายสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างดี จากบันทึกซึ่งกรมกิจการแปซิฟิกตะวันตกเฉียงใต้ได้จัดทำเสนอต่อประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาตอนหนึ่งว่า “เรามิได้ถือว่าประเทศไทยเป็นศัตรู แต่เป็นประเทศถูกยึดครองโดยศัตรู”

ส่วนท่าทีของอังกฤษไม่เห็นด้วยกับสหรัฐอเมริกาได้ประกาศว่า “อังกฤษจะไม่ยอมยกเลิกสถานะสงครามกับไทยอย่างง่าย ๆ ตามที่ฝ่ายอเมริกาเสนอ อังกฤษต้องการจะลงโทษไทยให้สาสมที่กล้าเข้ากับญี่ปุ่นประกาศสงครามกับอังกฤษ”

จากท่าทีของอังกฤษที่ถือว่าประเทศไทยเป็นศัตรูนั้น มีส่วนผลักดันให้ฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แสวงหาทางออกด้วยการตั้งหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตัน กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีภายหลังสงครามยุติ ทั้งนี้ เพื่ออาศัยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาช่วยคานอำนาจหรือลดทอนที่คุกคามของอังกฤษ

เนื่องจากหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช ยังคงอยู่ในอเมริกาขณะนั้น การเข้ารับตำแหน่ง



นายกรัฐมนตรีโดยทันทีทันใดจึงทำไม่ได้ ฉะนั้นนายปรีดี พนมยงค์ จึงได้แต่งตั้ง นายทวี บุณยเกตุ เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว นายทวี บุณยเกตุ ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ 14 วัน หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช จึงเดินทางกลับมาถึงกรุงเทพฯ

ในวันที่ 17 กันยายน 2488 วันเดียวกันนี้ นายทวี บุณยเกตุ นายกรัฐมนตรีชั่วคราว ก็ได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยทันที เพื่อเปิดโอกาสให้แก่หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตามนโยบายของนายปรีดี พนมยงค์ เพราะทราบ กันดีว่าในสถานการณ์บ้านเมืองเช่นนั้นไม่มีบุคคลใดที่จะมีความเหมาะสมเท่ากับหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช หลังจากหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ได้จัด ส่งคณะผู้แทนไปเจรจาเลิกสถานะสงครามกับประเทศอังกฤษ โดยมีหม่อมเจ้าวิวัฒนไชยยันต์ ทรงเป็นหัวหน้าคณะจากการเจรจาเลิกสถานะสงครามกับอังกฤษนั้น กลับนำมาซึ่งความขัดแย้ง ระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎรเพราะคณะผู้แทนไทยที่ไปเจรจากับคณะผู้แทนฝ่ายอังกฤษ ไม่มี อำนาจเต็มในการเจรจากับฝ่ายอังกฤษซึ่งต้องการให้ฝ่ายผู้แทนไทยลงนามในข้อตกลง 21 ข้อตามที่เสนอ จึงไม่ยอมเจรจาต่อรองใด ๆ กับผู้แทนฝ่ายไทย รัฐบาลจึงเสนอให้สภา ผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบที่จะมอบอำนาจให้คณะผู้แทนไทยในการเจรจากับฝ่ายอังกฤษ โดยให้เหตุผลว่า ตามร่างหัวข้อตกลง 21 ข้อ นั้น แม้ฝ่ายไทยจะเสียเปรียบ แต่จำต้องยอมรับ เพื่อแลกกับเอกราชของชาติ ข้อเสนอของหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช ได้รับการคัดค้าน อย่างมากจากสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่าไทยได้ดำเนินนโยบายต่อต้าน ญี่ปุ่น และให้ความช่วยเหลือแก่พันธมิตร และยังคงถูกบังคับให้เซ็นสัญญาอย่างเสียเปรียบ อีก 21 ข้อ เมื่อหาข้อยุติไม่ได้รัฐบาลจึงเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา เพื่อร่วม พิจารณา ได้ข้อสรุป 2 แนวทางคือ หนึ่ง ให้ยุบสภา เพื่อขอมติจากประชาชนในการเลือกตั้ง และ สอง คือให้สภาอนุมัติให้รัฐบาลดำเนิน การเจรจาต่อไปภายใต้หัวข้อตกลง 21 ข้อ และ มอบข่าวจำนวน 1.5 ล้านตัน แก่ฝ่ายอังกฤษ หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช ได้กล่าวแสดงความ เป็นห่วงถึงการยุบสภา เพื่อขอมติจากประชาชนในการเลือกตั้งว่า “การไปขอมติจาก ประชาชนด้วยการยุบสภา แล้วเลือกตั้งใหม่จะกินเวลาดัง 90 วัน ระหว่างนี้การเจรจาก็จะ ดำเนินการไม่ได้ ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดผิดใจกับอังกฤษแล้ว อาจจะทำให้เกิดเหตุอะไรขึ้นในทาง การเมืองระหว่างประเทศจนหมดหนทางจะแก้ไขก็เป็นได้”

ในที่สุด สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติมอบอำนาจให้รัฐบาลดำเนินการตามข้อตกลง 21 ข้อของฝ่ายอังกฤษ และได้อนุญาตให้บริจาควัวแก่สหประชาชาติจำนวน 1.5 ล้านตัน ด้วยคะแนนเสียง 82 ต่อ 6 คะแนน ในขณะที่เดียวกับรัฐบาลก็ได้มีการขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามเช่นกันในประเด็นที่จะนำอาชญากรรมสงคราม ซึ่งเป็นคนไทยไปพิจารณาคดีตามกระบวนการศาลยุติธรรมตามที่รัฐบาลเสนอหรือจะตั้งศาลพิเศษโดยสภาผู้แทนราษฎรขึ้นพิจารณาคดีความ ในที่สุด เมื่อพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามได้ผ่านการพิจารณาของสภา ตามร่างที่รัฐบาลเสนอด้วยคะแนนเสียง 37 ต่อ 31 แล้วรัฐบาลจึงตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยยกเอาความขัดแย้งในเรื่องพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามเป็นเหตุผลในการ ยุบสภามีความว่า

“.....รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พิจารณาเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันซึ่งได้รับเลือกตั้งมาตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2481 นั้น ได้มีพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาให้อยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อมาอีกถึง 2 ครั้ง ทั้งนี้ นับว่าเป็นเวลาเกินควรย่อมเป็นเหตุให้จิตใจและความคิดเห็นของสมาชิกส่วนมากเหินห่างจากเจตนารมณ์และความประสงค์อันแท้จริงของราษฎร

ดังจะเห็นได้เมื่อรัฐบาลได้เสนอสภา ซึ่งร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามให้มีการลงโทษการกระทำที่ก่อให้เกิดการปกครองระบอบเผด็จการ กล่าวคือ ลัทธินาซีหรือฟาสซิสต์ อันเป็นระบอบการปกครองของผู้รุกรานทำลายสันติสุขของโลกนั้น สภากลับลงมติไม่เห็นชอบด้วย และให้ตัดออกเสียการกระทำของสมาชิกแห่งสภาเช่นนี้อาจจะทำให้โลกภายนอกเข้าใจผิดไปว่าประชาชนชาวไทยแล้วยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติอีกด้วย”

อย่างไรก็ตาม เป็นที่เข้าใจกันว่าการตัดสินใจยุบสภา ของรัฐบาลนั้น สาเหตุที่แท้จริงที่ผลักดันให้มีการยุบสภา คือ ความขัดแย้งในการเจรจายกเลิกสถานะสงครามกับอังกฤษ รัฐบาลต้องการความคล่องตัว ในการเจรจา ถ้าต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรอยู่ร่ำไป ก็จะทำให้เกิดความยุ่งยากในการเจรจากับฝ่ายอังกฤษในขั้นต่อไปอาจทำให้ไม่ทันการ ดังนั้นจึงอาศัยเหตุความขัดแย้งจากพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามเป็นเหตุผลในการยุบสภา เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2488

คำแถลงการณ์ของรัฐบาล

“บัดนี้ สงครามได้สิ้นสุดลงแล้ว ประชาชนชาวไทยมีความปรารถนาอย่างแรงกล้า ที่จะทำความร่วมมือกับสหประชาชาติ ในอันที่จะธำรงและรักษาสันติภาพอันสถิตย์สถาพรในโลก

รัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พิจารณาเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน ซึ่งได้รับเลือกตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2481 นั้นได้มีพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาให้อยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อมาอีก 2 ครั้ง ทั้งนี้ นับว่าเป็นเวลาเกินควร ย่อมเป็นเหตุให้จิตใจและความคิดเห็นของสมาชิกส่วนมาก เห็นห่างจากเจตนาและความประสงค์อันแท้จริงของราษฎร

ดังจะเห็นได้เมื่อรัฐบาลได้เสนอต่อสภาฯ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามให้มีการลงโทษการกระทำที่เป็นการปกครองระบอบเผด็จการ กล่าวคือ ลัทธินาซีหรือฟาสซิสต์อันเป็นระบอบการปกครองของผู้รุกราน ทำลายสันติสุขของโลกนั้น สภาฯ กับลงกับมติไม่เห็นชอบด้วย และให้ตัดออกเสีย การกระทำของสมาชิกแห่งสภาฯ เช่นนี้อาจทำให้โลกภายนอกเข้าใจผิดไปว่า ประชาชนชาวไทยสนับสนุนลัทธิเผด็จการ ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นการผิดตรงกันข้ามกับความรู้สึกอันแท้จริงของประชาชนชาวไทยแล้ว ยังจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติอีกด้วย

ฉะนั้น เพื่อให้การได้เป็นไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรเสีย ตามความในมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้พ้นจากหน้าที่ไป และเปิดโอกาสให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนของตนใหม่ ดังพระราชกฤษฎีกาที่ได้ประกาศแล้ว”

**พระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร
พุทธศักราช 2488**

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 20 กันยายน พุทธศักราช 2488)

ปรีดี พนมยงค์
ตรา ณ วันที่ 15 ตุลาคม พุทธศักราช 2488 ๑
เป็นปีที่ 12 ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นว่า เป็นการสมควรที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎร
ได้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ขึ้นใหม่

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อาศัยอำนาจตาม
ความในมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงให้ตราพระราชกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้ “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2488”

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชกฤษฎีกานี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ขึ้นมาใหม่
ในเก้าสิบวัน นับแต่วันใช้พระราชกฤษฎีกานี้เป็นต้นไป

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราช
กฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช

นายกรัฐมนตรี



LIART

ครั้งที่สาม การยุบสภานิติบัญญัติ พุทธศักราช 2516

รัฐบาล : นายสัญญา ธรรมศักดิ์ คณะรัฐมนตรี คณะที่ 33
(14 ตุลาคม 2516 - 22 พฤษภาคม 2517)

สภา : สภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐสภา ชุดที่ 13
(14 ธันวาคม 2515 - 16 ตุลาคม 2516)

รัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

ผลของการยุบสภา : ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกกันเอง
เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็น

สมาชิกสภาิติแห่งชาติ มีจำนวน 299 คน เมื่อ 19 ธันวาคม 2516

เหตุการณ์ที่นำไปสู่การยุบสภา : เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ได้เกิดเข้าใจผิดกันระหว่างฝ่ายนักศึกษา ซึ่งเป็นฝ่ายประท้วงรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รักษาการจนถึงขั้นรุนแรง เมื่อเกิดการไม่สงบขึ้น ทางทหารก็ส่งกำลังเข้าปราบปรามทั้งกำลังคน อาวุธปืน และรถถัง ตลอดจนเฮลิคอปเตอร์ทำให้ประชาชน นักเรียน นิสิต นักศึกษา บาดเจ็บล้มตายลงเป็นจำนวนมาก นายกรัฐมนตรี จอมพล ถนอม กิตติขจรประกาศลาออกจากราชการตำแหน่งในตำแหน่งเดียวกัน และได้ประกาศโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

กระนั้นก็ดี เหตุการณ์ก็ยังไม่สงบลงจนกระทั่งตอนปลายวันที่ 15 ตุลาคม ก็มีประกาศว่า จอมพล ถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ได้ลาออกทั้งสองคนและได้เดินทางออกนอกประเทศแล้ว พร้อมด้วยพันเอก ณรงค์ กิตติขจร เหตุการณ์ต่าง ๆ จึงสงบลงได้

ต่อมารัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ได้แต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามคำเรียกร้องของนิสิต นักศึกษา และประชาชนที่จะให้รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตยทั้งโดยนิตินัยและพฤตินัยขณะเดียวกันมีกลุ่มนักศึกษาประชาชนได้ทำหนังสือถึงสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ลาออกจากตำแหน่ง เพื่อเปิดทางให้มีการแต่งตั้งสมาชิกชุดใหม่

วันที่ 29 พฤศจิกายนภายหลังเลิกประชุมสภาตามปกติแล้ว สมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการประชุมปรึกษากันเป็นการภายใน โดยมี พลตรี ศิริ สิริโยธิน เป็นประธานที่ประชุม



LIRT

ณ พระที่นั่งอนันตสมาคมเพื่อพิจารณาข้อเรียกร้องของกลุ่มชมรมบัณฑิต ที่ขอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติลาออกจากตำแหน่งเสียเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลชุดนี้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่

วันที่ 10 ธันวาคม มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศว่า สถานการณ์ปัจจุบันยังไม่เป็นที่ไว้วางใจและรากฐานการปกครองราชอาณาจักรก่อนที่จะได้ใช้รัฐธรรมนูญนั้น ก็ยังไม่มั่นคงพอที่จะไว้วางพระราชหฤทัย นอกจากนั้น ยังมีพระราชประสงค์ดำริว่า สภาสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ควรจะประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ อาชีพ วิชาความรู้ ตลอดจนทรรศนะและแนวความคิดทางการเมืองให้มากและกว้างขวางที่สุด จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตั้งสมัชชาแห่งชาติประชุมกันเลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมัชชาแห่งชาติขึ้นจำนวนหนึ่ง และนำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลเหล่านั้นเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

วันที่ 16 ธันวาคม 2516 จึงมีพระราชกฤษฎีกาการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพราะสมาชิกสภานิติบัญญัติได้ทยอยลงลงชื่อลาออก จนกระทั่งเหลือสมาชิกไม่ครบองค์ประชุม ฉะนั้นสมควรยุบสภานิติสภาแห่งชาติ เพื่อจะได้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

พระราชกฤษฎีกา
ยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2516
เป็นปีที่ 28 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่ทรงพระราชดำริว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากได้แสดงความจำนงขอลาออกจากสมาชิกภาพ และประกอบกับสมาชิกที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่พอที่จะเป็นองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นใหม่ให้เป็นการสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า "พระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516"

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยุบสภานิติบัญญัติสภาแห่งชาติเพื่อแต่งตั้งสมาชิกตามที่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรกำหนดประกอบเป็นสภานิติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรอีกวาระหนึ่ง

มาตรา 4 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

สัญญา ธรรมศักดิ์

นายกรัฐมนตรี



LIRT

ครั้งที่สี่ การยุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2519

รัฐบาล : หม่อมราชวงศ์ ถึกฤทธิ ปราโมช คณะรัฐมนตรี คณะที่ 36
(14 มีนาคม 2518 -19 เมษายน 2519)

สภา : สภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา ชุดที่ 15
(26 มกราคม 2518 - 12 มกราคม 2519)

รัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

ผลของการยุบสภา : ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 279 คน
เป็นการเลือกตั้งโดยตรงเมื่อ 4 เมษายน 2519

เหตุการณ์ที่นำไปสู่การยุบสภา : หลังจากที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านภายใต้การนำของพรรค
ประชาธิปไตยได้พยายามรวบรวมสมาชิกทำหนังสือยื่นต่อประธานรัฐสภา เมื่อวันที่ 5 มกราคม
2519 ขอให้เปิดการประชุมสมัยวิสามัญ แต่ปรากฏว่าไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีผู้มาขอ
ถอนชื่อออกไปภายหลัง ทำให้จำนวนผู้รับรองมีไม่ครบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 140 ต่อมา ในวันที่
8 มกราคม 2519 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านได้ใช้ความพยายามรวบรวมรายชื่อเป็น
ครั้งที่สอง และทำหนังสือยื่นต่อประธานรัฐสภาขอให้เปิดการประชุมสมัยวิสามัญ ปรากฏว่าครั้งนี้
สามารถรวบรวมรายชื่อครั้งนี้ได้สมาชิกครบ 123 คนในจำนวนนี้เป็นวุฒิสมาชิกประมาณ
10 คน เมื่อประธานรัฐสภาตรวจสอบแล้วได้ส่งเรื่องผ่านไปยังสำนักราชเลขาธิการ ขอให้นำความ
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมี
พระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เรียกประชุมสมัยวิสามัญ ตั้งแต่วันที่ 12 มกราคม 2519
เป็นต้นไป

เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เรียกประชุมสมัยวิสามัญแล้ว สภาผู้แทนราษฎร
ได้ออกหนังสือนัดหมายสมาชิกให้มาประชุมในวันพุธที่ 14 มกราคม 2519 โดยกำหนด
ระเบียบวาระการประชุมวาระแรกเป็นเรื่องที่ประธานรัฐสภาจะแจ้งต่อที่ประชุมวาระต่อไป
เป็นการพิจารณาญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหม่อมราชวงศ์
เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปไตย ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรกับพวกรวม 71 คน
เป็นผู้เสนอ ในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ตามมาตรา 159 นี้





มีหัวข้อสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ ด้านเศรษฐกิจ สังคม ด้านบริหารและด้านการต่างประเทศ

หลังจากพรรคฝ่ายค้านเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 159 ไปแล้ว และนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ ประธานรัฐสภาได้สั่งเรื่องเข้าระเบียบวาระการประชุมไปแล้วแต่ตอนเช้าวันที่ 11 มกราคม 2519 ผู้นำรัฐบาลได้เคลื่อนไหวในแนวทางใหม่ โดยหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช เชิญนายทหารระดับสูงจากสามเหล่าทัพไปร่วมงานเลี้ยงสังสรรค์ต้อนรับปีใหม่ที่บ้านพักส่วนตัว ชอยสวนพลูงานเลี้ยงเริ่มขึ้นเมื่อเวลา 19.00 น. ยุติเวลา 23.30 น. มีนายทหารไปร่วมงานเลี้ยงประมาณ 200 คน รวมทั้ง พลตรีประมาณ อดิเรกสาร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมด้วย ครั้นวันรุ่งขึ้น วันจันทร์ที่ 12 มกราคมหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เชิญบุคคลสำคัญในคณะรัฐมนตรีไปประชุมกันเป็นการด่วนที่บ้านชอยสวนพลูผู้เข้าร่วมประชุม คือ นายบุญเท่งทองสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ปรากฏว่า นายทวีช กลิ่นประทุม หัวหน้าพรรคธรรมสังคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ไม่ได้เข้าร่วมประชุมด้วย

หลังจากประชุมรัฐมนตรีเป็นการภายในเฉพาะตัวเสร็จแล้ว ในเวลา 15.00 น. วันจันทร์ที่ 12 มกราคม หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมชก็นำคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ที่ปรับปรุงก่อนหน้าเข้าเฝ้าเพื่อถวายสัตย์ปฏิญาณและรับพระบรมราโชวาท จากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน การเข้าเฝ้าใช้เวลา 15 นาที เมื่อออกจากพระตำหนักจิตรลดารโหฐาน หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้นั่งรถยนต์ตรงไปยังสถานี โทรทัศน์สี ช่อง 7 ของกองทัพบกที่ตลาดหมอชิดทันที จนถึงเวลา 22.00 น. ก็มีประกาศราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรทางโทรทัศน์เผยแพร่ทั่วไปทราบ

หลังจากประกาศราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวปราศรัยถึงประชาชนชาวไทยผ่านทางสถานีวิทยุโทรทัศน์เป็นเวลาประมาณ 20 นาที ซึ่งสรุปเนื้อหาคำปราศรัยได้ดังนี้

สาเหตุสำคัญที่ต้องยุบสภาเนื่องจากบรรดาพรรคการเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้มีเป็นจำนวนมากเกินไปและไม่มีพรรคใดได้รับเสียงข้างมากอย่างเต็มเด็ดขาดในสภาเพื่อที่จะตั้งรัฐบาล โดยไม่ต้องรวมกับพรรคอื่นรัฐบาล หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมชเองก็ประกอบด้วยพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกมากบ้างน้อยบ้างรวมกันถึง 16-17 พรรค



LI RT

จึงทำให้เกิดความวุ่นวายยุ่งยากทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพที่มั่นคงขอเกิดแรงดันจากหมู่คณะกรรมการเมืองมายังรัฐบาลเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนเอง มีการแบ่งเป็นรัฐมนตรี หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมชได้พยายามอดทนจนถึง 9 เดือนเศษ และมีความเห็นว่าแม้รัฐบาลชุดของตนจะพ้นจากหน้าที่ไป รัฐบาลใหม่ที่จะตั้งขึ้นมาในอนาคตก็ต้องประสบกับความยุ่งยากสับสนเช่นเดียวกันอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง รัฐบาลใหม่จะไม่มีเสถียรภาพ ไม่สามารถบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพเต็มเม็ดเต็มหน่วย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานให้ออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเสีย เพราะไม่ต้องการให้เกิดความสับสนวุ่นวาย จนกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ และเป็นเหตุให้คนไทยเกิดความแตกแยกกันเอง ขาดสามัคคีเป็นอันตรายเป็นเอกราชของชาติ

หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ยืนยันในคำปราศรัยว่าตนต้องการให้ประเทศไทยดำเนินการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสืบต่อไป การยุบสภาผู้แทน ก็ทำตามไปบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจรัฐบาลเอาไว้โดยจะจัดให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขึ้น มาใหม่ในวันที่ 4 เมษายน คกนี้ และขอให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่า การกระทำของตนผิดหรือถูก ถ้าหากเห็นว่าผิดจงอย่าได้เลือกตนเข้ามาเป็นผู้แทนอีกแต่ถ้าเห็นว่าถูกก็ขอให้เลือกตนเข้ามาใหม่ ตนได้ต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยมานานกว่า 30 ปีแล้ว ได้ใช้ความอดทนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในตัว ได้เสียสละไปหลายอย่างเพื่อรักษาระบอบประชาธิปไตยให้คงอยู่ต่อไป จึงให้ประชาชนให้ความร่วมมือโดยการประกอบอาชีพการงานต่อไปตามปกติ ช่วยกันไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ 4 เมษายนนี้



**พระราชกฤษฎีกา
ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2519**

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519
เป็นปีที่ 31 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่าด้วยนายกรัฐมนตรีได้กราบบังคมทูลฯ ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปัจจุบันประกอบด้วยพรรคการเมืองต่างๆ หลายพรรค แต่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้ง มีจำนวนมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จำเป็นต้องอาศัยพรรคการเมืองหลายพรรคเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง และถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นอีกก็ตาม อุปสรรคดังกล่าวนี้ก็ไม่อาจสิ้นสุดลงได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 122 และมาตรา 192 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2519”

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 4 ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช
นายกรัฐมนตรี



ครั้งที่ห้า การยุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2526

รัฐบาล : พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ คณะรัฐมนตรี คณะที่ 42

(3 มีนาคม 2523 – 29 เมษายน 2526)

สภา : สภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา ชุดที่ 20

(22 เมษายน 2522 – 19 มีนาคม 2526)

รัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

ผลของการยุบสภา : ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 324 คน เป็นการเลือกตั้งโดยตรงเมื่อ 18 เมษายน 2526

เหตุการณ์ที่นำไปสู่การยุบสภา : ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2526 ในคราวการประชุม รัฐสภา ครั้งที่ 2/2526 สมัยวิสามัญได้พิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสนอโดยนายป๋วย ฤทธิกุล กับคณะมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ คือ ให้ขยายบทเฉพาะกาลที่ใช้อยู่ในวาระแรกเริ่มของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ออกไปอีก 4 ปี ในระหว่างที่ยึดอายุบทเฉพาะกาลนี้ ให้คงใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เรียงเบอร์ เขตละไม่เกิน 3 คน ให้คงอำนาจวุฒิสภาโดยให้สามารถประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคง โดยจัดบทบัญญัติ ที่ให้ประชุมร่วมกันในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคง โดยจัดบทบัญญัติที่ให้ประชุมร่วมกันในการพิจารณาพระราชกำหนดและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญอันเกี่ยวกับเศรษฐกิจ และยอมให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองได้ในตำแหน่งรัฐมนตรี แต่จะต้องดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันด้วย

ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ ของนายป๋วย ฤทธิกุล ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายทหาร โดยพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้นได้กล่าวปราศรัยในงานคืนวันสู่เหย้าของชมรมไทยอาสาสมัคร เกี่ยวกับการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ ของ

นายปิยะ เกสรทอง และคณะ ซึ่งเพิ่งผ่านการพิจารณาในวาระที่ 1 ว่ารู้สึกดีใจที่ความคิดของตนได้รับการตอบสนอง และยอมรับจากรัฐสภาด้วยเสียงค่อนข้างมาก ซึ่งต้องขอขอบคุณรัฐสภา โดยเฉพาะบรรดาวุฒิสมาชิกทุกคนที่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างดียิ่ง

ในขณะเดียวกัน นายปิยะ รัฐวราภรณ์ ได้อภิปรายในประเด็นเดียวกันในการอภิปรายเรื่อง “ทหารกับการพัฒนาประชาธิปไตยในสถานการณ์ปัจจุบัน” ซึ่งจัดขึ้นโดยองค์การนักศึกษา 14 สถาบัน ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2526 โดยนายปิยะรัฐวราภรณ์อภิปรายว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ทหารบางกลุ่มได้แสดงให้เห็นว่าปฏิบัติหน้าที่ล้ำเส้นทำให้ประชาชนวิตก พวกนี้เป็นพวกที่ต้องการแสวงหาอำนาจเป็นทหารปลอมการปฏิวัติรัฐประหารของทหารมักอ้างความมั่นคงของชาติเป็นสามัญ การที่เกิดความไม่มั่นคงนั้น ความจริงขึ้นอยู่กับทหาร ดังนั้น เมื่อเกิดความไม่มั่นคง ทหารก็นำพิจารณาตัวเองมากกว่า

การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ มีการข่มขู่ทั้งทางตรงและทางอ้อม การแปรรูปคดีก็เป็นไปอย่างรวบรัด โดยไม่ยอมตั้งกรรมการไปพิจารณา นอกจากนั้นในร่างยังบังคับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ทรงลงพระปรมาภิไธยอีกด้วย เพราะหากไม่ทรงเห็นชอบก็ต้องรอเวลาอีก 90 วัน แต่ระยะเวลาของสภาที่เหลืออยู่นั้น เหลืออยู่เพียง 50 วันเท่านั้น

แม้สภาจะรับหลักการการร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ ของนายปิยะ เกสรทอง และคณะแล้ว แต่ได้มีกระแสคัดค้านตามมา ซึ่งมีทั้งในและนอกสภา พอจะแบ่งกลุ่มได้ดังต่อไปนี้

1. พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังใหม่ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย
2. วุฒิสมาชิกสายทหาร ได้แก่ วุฒิสมาชิกที่เป็นทหารสังกัดกองบัญชาการทหารสูงสุด
3. นักวิชาการ ได้แก่ อาจารย์จากมหาวิทยาลัยที่สำคัญต่าง ๆ
4. นิสิต นักศึกษา 14 สถาบัน
5. ประชาชน โดยการนำของ พ.ต.ต. อนันต์ เสนาพันธ์ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน รวมทั้ง ร.ต.ฉลาด วรฉัตร

ต่อมาวันที่ 16 มีนาคม 2526 ในคราวการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 7/2526 สมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมของ นายปิยะ เกสรทอง กับคณะ ในวาระที่ 3 ซึ่งผลปรากฏว่า มีสมาชิกเห็นชอบให้ผ่าน 256 เสียง

ซึ่งไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภา คือ จำนวน 266 เสียง จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเสนอโดยหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม และมีมติเห็นชอบ 159 เสียง ซึ่งไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภา ร่างดังกล่าวจึงตกไปเช่นกัน

วิทยุบีบีซี ณ กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ ออกอากาศวิจารณ์ผลการพิจารณาร่าง แก้ไขรัฐธรรมนูญ ว่าถือเป็นปราชัยของฝ่ายทหาร วุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วย นายทหารส่วนใหญ่ จะสูญเสียอำนาจพิเศษในการลงคะแนนและกลับไปมีบทบาทในด้านระเบียบพิธีต่าง ๆ ตามเดิม ถือเป็นความพ่ายแพ้ของพลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการ รณรงค์อย่างแข็งขันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ปัญหาอยู่ที่ว่า บรรดานายทหารจะยอมวางมือจากการเมืองหรือไม่

อนึ่ง ผู้ร่วมชุมนุมประท้วงการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ณ ลานพระบรมรูปทรงม้า ได้สลายตัวไป หลังทราบผลการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ในวันที่ 17 มีนาคม 2526 นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ประธานสภาผู้แทนราษฎรแถลงการณ์ มีผู้วิจารณ์เกี่ยวกับการนับจำนวนสมาชิกรัฐสภาว่า ควรนับจากจำนวนที่มีอยู่จริง กล่าวคือ วุฒิสมาชิก 211 คน (ลาออก 14 คน) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 296 คน (ตาย 1 คน ลาออก 4 คน) รวมเป็น 507 คน ซึ่งจำนวนกึ่งหนึ่งจะเท่ากับ 266 คน มิใช่ 264 คนนั้น ตามกฎหมาย การนับจำนวนสมาชิกรัฐสภาจะต้องนับตามจำนวนที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มิใช่ นับจากจำนวนสมาชิก ที่มีอยู่จริง เพราะเมื่อสมาชิกตายหรือลาออกก็สามารถแต่งตั้งซ่อมให้เต็มจำนวนได้

วันที่ 18 มีนาคม 2526 ในคราวการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 8/2526 สมัยวิสามัญ สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอญัตติด่วนให้ตีความเรื่องจำนวนสมาชิกรัฐสภา แต่ปรากฏว่าที่ประชุม มีมติยังไม่พิจารณาญัตติดังกล่าว

วันที่ 19 มีนาคม 2526 พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี แถลงว่า ในระยะเวลา 4 ปีที่ผ่านมา สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญถึง 4 ครั้ง แต่ก็ไม่ผ่านการ พิจารณาแม้แต่ครั้งเดียวและประเด็นการแก้ไขทุกครั้งจะมีเรื่องการเลือกตั้งแบบเขตเรียงหมายเลข ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความต้องการของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งตามที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ



อนึ่ง การยุบสภาครั้งนี้ จะทำให้การเลือกตั้งในวันที่ 18 เมษายน 2526 เป็นแบบแบ่งเขตเรียงหมายเลข ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่หลังเลือกตั้งแล้ว 3 วัน จะต้องสังกัดพรรค และพรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องส่งผู้สมัครให้ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด (324 คน) คือ 161 คน





พระราชกฤษฎีกา
ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2526
เป็นปีที่ 38 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ
ให้ประกาศว่า

ด้วยนายกรัฐมนตรีได้กราบบังคมทูลฯ ว่า เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการขอ
แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ครั้ง ประชาชน
และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่างก็มีความเห็นแตกต่างก้ำกึ่งกัน หากให้มีการเลือกตั้งสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการใหม่ในขณะนี้อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและรุนแรงทาง
การเมืองได้อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของระบบเศรษฐกิจ สังคมความสามัคคีของชนในชาติ
และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงสมควรยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 101 และมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526”

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร



LIR

มาตรา 4 ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์

นายกรัฐมนตรี

ครั้งที่หก การยุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2529

รัฐบาล : พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ คณะรัฐมนตรี คณะที่ 43
(30 เมษายน 2526 – 4 สิงหาคม 2529)

สภา : สภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา ชุดที่ 21
(18 เมษายน 2526 – 1 พฤษภาคม 2529)

รัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

ผลของการยุบสภา : ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนทั้งสิ้น 347 คน เป็นการเลือกตั้งโดยตรง เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2539

เหตุการณ์ที่นำไปสู่การยุบสภา : รัฐบาลของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมีพรรคกิจสังคมเป็นแกนในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ได้เกิดความขัดแย้งภายในพรรคกิจสังคมกัน อย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มที่เข้ามาอยู่ใหม่คือ นายณรงค์ วงศ์วรรณ นายสุรัตน์ โอستانุเคราะห์ นายสวัสดิ์ คำประกอบ นายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์ เป็นต้น และกลุ่มสมาชิกเก่า เช่น นายมนตรี พงษ์พานิช และ ดร.เกษม ศิริสัมพันธ์ โดยกลุ่มสมาชิกใหม่ ได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐมนตรี แต่สมาชิกเก่าไม่ได้รับเลือกจึงมีการเรียกร้องให้มีการปรับคณะรัฐมนตรีมาโดยตลอด ความขัดแย้งมาถึงจุดแตกหักเมื่อ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคได้ประกาศลาออกจากการเป็นหัวหน้าพรรค เมื่อปี 2528 กลุ่มสมาชิกเก่าจึงได้ผลักดัน พลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา เป็นหัวหน้าพรรคแทน จึงทำให้ นายบุญเท่งทองสวัสดิ์ ต้องผิดหวังจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคขณะเดียวกันก็ถูกปรับออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีด้วย

จากเหตุการณ์ดังกล่าวจึงทำให้นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ และพรรคพวกมุ่งล้มรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ โดยร่วมมือกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านเพื่อคัดค้านพระราชกำหนดที่รัฐบาลจะเสนอต่อสภาผู้แทนประกอบกับพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ในฐานะนายกรัฐมนตรี ไม่ยอมต่ออายุราชการให้แก่พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ในฐานะผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุดซึ่งจะเกษียณในวันที่ 31 สิงหาคม 2529 จึงได้มีการเคลื่อนไหวร่วมมือกับฝ่ายการเมือง ซึ่งตรงข้ามกับฝ่ายรัฐบาล เพื่อล้มล้างรัฐบาลด้วยวิธีการทางสภาโดยลงมติไม่รับรองพระราชกำหนดค่าธรรมเนียมรถยนต์ดีเซล เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 จึงส่งผลให้ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ประกาศยุบสภา



**พระราชกฤษฎีกา
ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2529**

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529
เป็นปีที่ 41 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

ด้วยนายกรัฐมนตรีได้กราบบังคมทูลฯ ว่า ตามที่ได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 ออกใช้บังคับและสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 ได้มีมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว อันเป็นเหตุให้พระราชกำหนดนั้นตกไป จากการพิจารณาสาเหตุแห่งการไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว เห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนดหากสืบเนื่องมาจากความแตกแยกในทางการเมืองของพรรคการเมืองบางพรรค หากให้สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ยังคงทำหน้าที่ต่อไป ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 101 และมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2529”

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

มาตรา 4 ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่



27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์

นายกรัฐมนตรี





ครั้งที่เจ็ด การยุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2531

รัฐบาล : พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ คณะรัฐมนตรี คณะที่ 44

(5 สิงหาคม 2529 – 3 สิงหาคม 2531)

สภา : สภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา ชุดที่ 22

(27 กรกฎาคม 2529 – 29 เมษายน 2531)

รัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

ผลของการยุบสภา : ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 357 คน เป็นการเลือกตั้งโดยตรง เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531

เหตุการณ์ที่นำไปสู่การยุบสภา : รัฐบาลของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำของพรรคร่วมรัฐบาลผสม ได้เกิดความขัดแย้งภายในขึ้น ทำให้เกิดกลุ่ม 10 มกราคมขึ้น และเมื่อรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสิทธิเข้าสู่การพิจารณาของสภา ในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2531 ในคราวการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2531 สมัยสามัญสมัยที่หนึ่ง ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติสิทธิ ด้วยคะแนนเสียง 183 เสียง ต่อ 134 เสียง โดยผู้ที่ลงคะแนนเสียงคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้ได้แก่กลุ่ม 10 มกราคม รวมด้วย จำนวนทั้งสิ้น 32 เสียง จากกรณีดังกล่าวทำให้พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งนำโดย พันโท สนั่น ขจรประศาสน์ (ยศขณะนั้น) เลขาธิการพรรค นายประจวบ ไชยสาส์น รองหัวหน้าพรรค นายบัญญัติ บรรทัดฐาน กรรมการบริหารพรรคได้เข้าพบ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี เพื่อทำหนังสือลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีในส่วนของพรรคประชาธิปัตย์ทั้งหมด 16 คน มายืนต่อ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ โดยให้เหตุผลว่าปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปัตย์ ก่อให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในพรรคทำให้พรรคไม่สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างเต็มที่และยังก่อให้เกิดความไม่แน่นอนแก่รัฐบาล และเป็นการผิดมารยาททางการเมืองขณะเดียวกัน อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่ออนาคตของชาติต่อไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ 9 พฤษภาคม 2531 ด้วย ดังนั้นในวันที่ 29 เมษายน 2531 พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี จึงได้ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร

พระราชกฤษฎีกา
ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2531
เป็นปีที่ 43 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่าโดยที่นายกรัฐมนตรีได้นำความกราบบังคมทูลฯ ว่า

นับแต่ได้มีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 เป็นต้นมาปรากฏว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ หลายพรรคไม่สามารถจะดำเนินการในระบบพรรคการเมืองได้อย่างมีเอกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคการเมืองยังไม่ยอมรับรู้ความคิดเห็นหรือมติของสมาชิก ฝ่ายข้างมากในพรรคของตน อันเป็นการขัดต่อวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 101 และมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า "พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2531"

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

มาตรา 4 ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 24
กรกฎาคม พ.ศ.2531

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัติการนี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์

นายกรัฐมนตรี

ครั้งที่แปด การยุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2535

รัฐบาล : นายอานันท์ ปันยารชุน คณะรัฐมนตรี คณะที่ 49

(10 มิถุนายน 2535 – 22 กันยายน 2535)

สภา : สภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา ชุดที่ 25

(22 มีนาคม 2535 – 30 มิถุนายน 2535)

รัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

ผลของการยุบสภา : ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 360 คน เป็นการเลือกตั้งโดยตรง เมื่อ 13 กันยายน 2535

เหตุการณ์ที่นำไปสู่การยุบสภา : ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 พรรคการเมือง 5 พรรค คือ พรรคสามัคคีธรรม พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคราษฎร และพรรคประชากรไทย ได้เสนอชื่อนายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม ซึ่งได้เสียงมากสุด ในสภาเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ได้มีการเสนอเผยแพร่ข่าวว่า นายณรงค์ วงศ์วรรณ มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด และถูกทางการสหรัฐห้ามเข้าประเทศ แต่พรรคการเมืองทั้ง 5 พรรคยังยืนยันที่จะเสนอ นายณรงค์ วงศ์วรรณ เช่นเดิม แต่เมื่อมีการประกาศชื่อนายกรัฐมนตรีกลับเป็น พลเอก สุจินดา คราประยูร ซึ่งก่อนหน้านี้ประกาศไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาแล้ว ดังนั้นทางพรรคฝ่ายค้านจึงได้แถลงทวงถามนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานสภาผู้แทนราษฎรตั้งขั้นตอนการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีที่ประกาศว่าจะเสนอชื่อพลเอก สุจินดา คราประยูร แทน โดยไม่มีการชาวเสียงจากหัวหน้าพรรคการเมืองต่าง ๆ เมื่อพลเอกสุจินดา คราประยูร เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งเมื่อวันที่ 17 – 20 พฤษภาคม 2535 จึงเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง จนนำไปสู่การใช้กำลังเข้าปราบปรามผู้ชุมนุมและเกิดการนองเลือด ต่อมาพลเอก สุจินดา คราประยูร จึงได้ลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 24 พฤษภาคม 2535 เพื่อแสดงความรับผิดชอบทางการเมือง และให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยอิสระ จึงได้มีการประชุมรัฐสภา เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 และวาระที่ 2 ในวันที่ 25 พฤษภาคม 2535 ครั้งที่ 3/2535 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) ซึ่งในวาระที่ 1 ที่ประชุมมีมติในความเห็นชอบ 570 เสียง งดออกเสียง 5 เสียง และในวาระที่ 2 ที่ประชุมมีมติให้ความเห็นชอบ 576 เสียง งดออกเสียง



4 เสี่ยง

ภายหลังจากการลาออกของพลเอก สุจินดา คราประยูร พรรคการเมืองทั้ง 5 พรรคร่วมรัฐบาลเดิมยังคงร่วมมือกันจะจัดตั้งรัฐบาลเช่นเดิม โดยได้หารือกัน และมีมติให้เสนอชื่อพลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ หัวหน้าพรรคชาติไทย ซึ่งมีคะแนนเสียงมากเป็นอันดับสองในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาล เป็นนายกรัฐมนตรี และได้ยื่นหนังสือแจ้งให้นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 27 พฤษภาคม 2535 แต่ นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้ประวิงเวลาในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ เพื่อให้วิกฤตการณ์ทางการเมืองได้ผ่อนคลายลงจนกระทั่งวันที่ 10 มิถุนายน 2535 นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ จึงได้ขอพระราชทานเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท เพื่อกราบบังคมทูลพระกรุณารับสนองพระกรุณาขึ้นตอนการตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 159 ดังนี้

ขณะนี้ประเทศไทยอยู่ในภาวะวิกฤติ และบอบช้ำมีการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มสถาบันต่าง ๆ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เป็นเงื่อนไขที่สำคัญอันหนึ่งที่น่าไปสู่การเผชิญหน้าที่รุนแรงยิ่งขึ้น และจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประเทศไทย โดยส่วนรวมที่จำเป็นต้องแก้ไขอย่างรีบด่วน

ข้าพระพุทธเจ้าในฐานะประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้พยายามที่จะให้ทุกฝ่ายหันหน้าเข้าหากันโดยการยืดระยะเวลาเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีออกไป แต่สถานการณ์ต่าง ๆ ก็ยังไม่พัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น

ข้าพระพุทธเจ้าได้ไตร่ตรองโดยรอบคอบแล้วเห็นว่า เพื่อให้สถานการณ์ต่าง ๆ คลี่คลาย ลุล่วงไปด้วยดี กลุ่มองค์กร สถาบันต่าง ๆ จะได้หันกลับไปทบทวนถึงปัญหาของประเทศไทย และเพื่อให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้พัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง และมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น จึงขอคืนอำนาจอธิปไตยกลับไปให้ประชาชน โดยขอเสนอชื่อนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อจะได้ใช้กระบวนการทางรัฐสภา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คืนอำนาจอธิปไตยให้กับประชาชนต่อไป และนอกจากนั้นในภาวะการณ์ที่ประเทศกำลังอยู่ในภาวะวิกฤติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ข้าพระพุทธเจ้าคิดว่า นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นผู้มีความเหมาะสม เคยบริหารราชการแผ่นดินประสบผลสำเร็จอย่างดียิ่ง จึงสมควรให้รับพระมหากรุณาธิคุณใช้ความสามารถในระยะเวลาอันสั้นฟื้นฟูประเทศไทยให้เกิด



เสถียรภาพในแนวทางสันติเพื่อจะได้เป็นที่เชื่อถือจากนานาชาติต่อไป

ต่อมา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีและในวันเดียวกันนี้ในคราวประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 4/2535 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) ที่ประชุมรัฐสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในวาระที่ 3 หนึ่ง นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ได้บริหารประเทศ เพียง 20 วัน จึงได้ประกาศ ยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นการคืนอำนาจการตัดสินใจกลับไปให้ประชาชนอีกครั้ง





**พระราชกฤษฎีกา
ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535**

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2535
เป็นปีที่ 47 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่นายกรัฐมนตรีได้นำความกราบบังคมทูลฯ ว่า ตามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้กราบบังคมทูลฯ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ขอให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เพื่อให้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะกิจ ในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะวิกฤตทางการเมือง เพื่อจะได้ใช้กระบวนการทางรัฐสภาและรัฐธรรมนูญ คำนำนโยบายการตัดสินใจทางการเมืองกลับไปให้ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศได้พัฒนาเป็นปกติต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นนั้น บัดนี้เป็นเวลาอันสมควรที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 112 และมาตรา 175 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535”

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

มาตรา 4 ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายอานันท์ ปันยารชุน

นายกรัฐมนตรี



LIRT

ครั้งที่เก้า การยุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2538

รัฐสภา : นายชวน หลีกภัย คณะรัฐมนตรี คณะที่ 50
(23 กันยายน 2535 – 12 กรกฎาคม 2538)

สภา : สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา ชุดที่ 26
(13 กันยายน 2535 – 19 พฤษภาคม 2538)

รัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

ผลของการยุบสภา : ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนทั้งสิ้น 391 คน เป็นการเลือกตั้งโดยตรง เมื่อ 2 กรกฎาคม 2538

เหตุการณ์ที่นำไปสู่การยุบสภา : จากที่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้น ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดกฎหมายโดยมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่ผู้มีฐานะดีที่จังหวัดภูเก็ต ประเด็นนี้จึงนำไปสู่การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล 2 คน คือนายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยพรรคร่วมฝ่ายค้าน คือ พรรคชาติไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร แต่ก่อนที่จะถึงวันที่จะเปิดอภิปรายญัตติดังกล่าว นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อแสดงสปิริตและยุติความวุ่นวายทางการเมือง ซึ่งเป็นผลมาจากการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4 - 01 จังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2537 ต่อมานายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงทำให้ไม่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 14 ธันวาคม 2537 เพื่อพิจารณาญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ลาออกแล้ว

ต่อมาพรรคฝ่ายค้าน ประกอบด้วย พรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ (ซึ่งได้ถอนตัวจากการร่วมรัฐบาลก่อนหน้านี้ ในกรณีลงมติไม่ไว้วางใจในแนวทางเดียวกันกับรัฐบาลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 – 199) พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ โดยมีการประชุมพิจารณา



ญัตติดังกล่าวในวันที่ 17-18 พฤษภาคม 2538 ประเด็นหลักที่ฝ่ายค้านมุ่งอภิปรายโจมตีเกี่ยวกับประเด็นการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4 - 01 แต่ก่อนการลงมติในวันที่ ถัดมาพรรคพลังธรรมได้ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการบริหารพรรค โดยที่ประชุมมีมติให้ ส.ส.พรรคพลังธรรมงดออกเสียงในการลงมติและรัฐมนตรีของพรรคทุกคนขอลาออกจากการร่วมรัฐบาลตั้งแต่วันที่ 19 พฤษภาคม 2538 เป็นต้นไป

อนึ่ง พลตรี จำลอง ศรีเมือง แถลงผลการประชุมเมื่อเวลา 0.10 น. ของวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 โดยให้เหตุผลว่า ถอนตัวเพื่อยืดหลักความชอบธรรม และประโยชน์ต่อส่วนรวมเนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถตอบคำถามของฝ่ายค้านได้โดยชัดเจน ดังนั้นจึงทำให้รัฐบาลของนายชวน หลีกภัยได้ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2538 เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่ เนื่องจากพรรคการเมืองต่าง ๆ มีความแตกแยกจนไม่สามารถจะดำเนินการในทางการเมืองได้อย่างมีเอกภาพ



พระราชกฤษฎีกา
ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2538

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 19 พฤษภาคม 2538
เป็นปีที่ 50 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

ด้วยนายกรัฐมนตรีได้นำความกราบบังคมทูลฯ ว่า โดยที่สภาผู้แทนราษฎรปัจจุบันประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค แต่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้จำเป็นต้องอาศัยพรรคการเมืองหลายพรรคเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลและในภาวะการณ์ที่ผ่านมาปรากฏว่า พรรคการเมืองต่าง ๆ หลายพรรค มีความแตกแยกจนไม่สามารถจะดำเนินการในทางการเมืองได้อย่างมีเอกภาพ เป็นเหตุให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน และการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง ถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นอีกก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนี้ไม่อาจสิ้นสุดลงได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 118 และ มาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2538”

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

มาตรา 4 ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กรกฎาคม 2538

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี



ครั้งที่สิบ การยุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2539

- รัฐบาล** : นายบรรหาร ศิลปอาชา คณะรัฐมนตรี คณะที่ 51
(13 กรกฎาคม 2538 – 24 พฤศจิกายน 2539)
- รัฐสภา** : สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 27
(2 กรกฎาคม 2538 – 27 กันยายน 2539)
- รัฐธรรมนูญ** : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
- ผลของการยุบสภา** : ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 393 คน เป็นการเลือกตั้งโดยตรงเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539
- เหตุการณ์ที่นำไปสู่การยุบสภา** : เมื่อวันพุธที่ 8 พฤษภาคม 2539 ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) ได้มีการพิจารณาญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 79 คน เป็นผู้เสนอโดยมีเหตุผลในการขอเปิดอภิปรายคือ เนื่องจากรัฐมนตรีบางคนบริหารราชการแผ่นดินโดยไร้ประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ขาดความรู้ความสามารถ วิจารณ์ญาณ จริยธรรมและความชอบธรรม และมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีความประพฤติฉ้อฉล ยึดผลประโยชน์ของตน และพวกพ้องมากกว่าของประชาชน ไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่อไป พฤติกรรมดังกล่าวได้สร้างความเสียหายต่อประเทศชาติและกระทบกระเทือนความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวาง

ทางด้านเศรษฐกิจ ได้สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนอย่างมากเนื่องจากไม่สามารถรักษาระดับราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการอุปโภคและบริโภคให้เหมาะสมได้ และประสบความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาความขาดดุลงบปีที่เดินสะพัด นอกจากนี้การดำเนินการโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะโครงการที่ต้องร่วมงานกับภาคเอกชนมิได้ยึดหลักความถูกต้องเหมาะสม ความเป็นธรรมและผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง พฤติกรรมดังกล่าวนี้ ได้ทำลายความเชื่อมั่นศรัทธาในสถาบันหลัก ๆ ที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างรุนแรง



LIRT

ทางด้านสังคมการเมืองและการบริหาร ได้ประสบความล้มเหลวในการรักษาความสงบเรียบร้อย และความสงบสุขของประชาชน ไม่ปกป้อง แต่กลับบริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนที่พึงจะมีในระบอบประชาธิปไตย ทั้งยังมีพฤติกรรมในลักษณะการเลือกปฏิบัติ การโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการ กรรมการในรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐมีเลศนัยเป็นผลให้กระทบกระเทือนขวัญและกำลังใจของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ทำให้เกิดความเสียหายในการปฏิบัติราชการ

โดยในวันแรกการประชุมเริ่มเวลา 09.45 นาฬิกา ถึงเวลา 21.35 นาฬิกา จึงปิดการประชุมในวันรุ่งขึ้นคือ วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2539 ได้มีการประชุมต่อโดยเริ่มตั้งแต่เวลา 10.05 นาฬิกา จนถึงเวลา 22.15 นาฬิกา และได้มีการประชุมต่อเป็นวันที่สาม คือวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2539 เริ่มเวลา 10.45 นาฬิกา จนถึงเวลา 22.40 นาฬิกา นายบรรหาร ศิลปอาชา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุพรรณบุรี หัวหน้าพรรคชาติไทย ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้อภิปรายชี้แจงโดยที่ยังไม่ได้มีการอภิปรายถึง จากนั้น ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลเสนอขอปิดอภิปราย ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้อภิปรายถึงรัฐมนตรีครบตามรายชื่อที่เสนอญัตติฯ จึงเกิดการประท้วงกันอย่างมากมาย ประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงสั่งพักการประชุม 15 นาที หลังจากนั้นเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ขึ้นนั่งบัลลังก์ ประธานก็ได้กล่าวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในที่ประชุม แล้วขอมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อปิดการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติด้วยเสียงข้างมากให้ปิดการอภิปราย โดยในการลงมติพรรคพลังธรรมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลได้งดออกเสียง ในญัตติดังกล่าว และเมื่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ ได้สรุปการอภิปรายในญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีแล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรได้นัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2539 เพื่อลงมติในญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

จากนั้นวันที่ 11 พฤษภาคม 2539 การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21 (สมัยสามัญครั้งที่สอง) ได้มีการลงมติในญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลจำนวน 10 คน ดังนี้

1. นายมนตรี พงษ์พานิช รองนายกรัฐมนตรี คະແນເສີຍໄວ້ວາງໃຈ 226 และไม่ไว้วางใจ 155
2. นายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คະແນເສີຍໄວ້ວາງໃຈ 230 และไม่ไว้วางใจ ไม่มี
3. นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ คະແນເສີຍໄວ້ວາງໃຈ 229 และไม่ไว้วางใจ ไม่มี
4. นายสุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คະແນເສີຍໄວ້ວາງໃຈ 229 และไม่ไว้วางใจ 156
5. นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คະແນເສີຍໄວ້ວາງໃຈ 226 และไม่ไว้วางใจ 151
6. นายสุขวิช รังสิตพล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คະແນເສີຍໄວ້ວາງໃຈ 228 และไม่ไว้วางใจ 154
7. นายไชยวัฒน์ สิ้นสรวงศ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม คະແນເສີຍໄວ້ວາງໃຈ 225 และไม่ไว้วางใจ 153
8. นายชัยภักดิ์ ศิริวัฒน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม คະແນເສີຍໄວ້ວາງໃຈ 226 และไม่ไว้วางใจ 153
9. นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง คະແນເສີຍໄວ້ວາງໃຈ 225 และไม่ไว้วางใจ ไม่มี
10. นายสุชาติ ตันเจริญ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย คະແນເສີຍໄວ້ວາງໃຈ 204 และไม่ไว้วางใจ 154

โดยมติไม่ไว้วางใจ มีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่ารัฐมนตรีทั้ง 10 คนได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับกรณีของรัฐมนตรีที่ไม่มีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจเป็นรัฐมนตรีที่ยังไม่ได้อภิปราย คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และสำหรับนายสุชาติ ตันเจริญ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย คะแนนเสียงไว้วางใจน้อยกว่ารัฐมนตรีอื่น ๆ เพราะพรรคพลังธรรมได้งดออกเสียงการลงมติ

วันที่ 12 พฤษภาคม 2539 นายบัญญัติ บรรทัดฐาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุราษฎร์ธานี รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวถึงการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลว่า นายกรัฐมนตรีหมดความชอบธรรมในการบริหารประเทศแล้ว หลังจากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลเสนอปิดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรียังไม่เสร็จสิ้น

นอกจากนี้แล้วจากผลการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการแสดงให้เห็นว่า พรรคร่วมรัฐบาลคือ พรรคพลังธรรมและพรรคนำไทยได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลในหลายเรื่อง ดังนั้นนายกรัฐมนตรีจึงควรลาออก

ต่อมาฝ่ายค้านซึ่งนำโดยพรรคประชาธิปัตย์ได้ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 – 20 กันยายน 2539 อีกครั้งหนึ่ง การอภิปรายในครั้งนี้ ฝ่ายค้านได้มุ่งมติในประเด็นการบริหารประเทศของนายบรรหาร ศิลปอาชา ล้มเหลว ทำให้เกิดภาวะหุนดกเสียหายถึง 800,000 ล้านบาท ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ ถูกกดลงในปี 2539 ในอำนาจหน้าที่แสวงผลประโยชน์ให้พรรคพวกการบริหารขาดประสิทธิภาพ ทำให้ราคาสินค้าแพง เศรษฐกิจซบเซา และปัญหาอาชญากรรมเพิ่มขึ้น

เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2539 ก่อนที่จะมีการลงมติในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล พรรคร่วมรัฐบาลส่วนหนึ่งซึ่งประกอบด้วย พรรคความหวังใหม่ พรรคนำไทย และพรรคมวลชน ได้ประชุมสมาชิกพรรค เพื่อแสดงจุดยืนทางการเมืองก่อนการลงมติในญัตติดังกล่าว ที่ประชุมของแต่ละพรรคมีมติให้นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีลาออกก่อนลงมติ เนื่องจากขณะนั้นวิกฤตการณ์ทางการเมืองรุนแรงมาก หากนายบรรหาร ศิลปอาชา ไม่ยอมพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล เช่น พรรคความหวังใหม่ พรรคนำไทย และพรรคมวลชน จะขอถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล เมื่อแต่ละพรรคได้ประกาศจุดยืนของตนเองต่อสื่อมวลชนแล้ว จึงได้มีการประชุมหารือกันของหัวหน้าพรรคร่วมรัฐบาลต่าง ๆ กับนายกรัฐมนตรี โดยได้ข้อสรุปว่า นายบรรหาร ศิลปอาชา จะขอลาออกภายใน 7 วัน ต่อมานายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี จึงได้แถลงต่อสื่อมวลชนก่อนที่จะประชุมว่าจะขอลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายใน 7 วันนั้น จะพิจารณาบุคคลที่มีความเหมาะสมมาดำรงตำแหน่งใน 6 พรรครัฐบาลเดิม

ต่อมาเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2539 นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยมีแถลงการณ์ในการยุบสภาที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

“... ดนต้องการจะลาออกจากตำแหน่งเพื่อเปิดทางให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ โดยจะเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความกราบบังคมทูล...

...แต่หากการดำเนินการไม่อาจเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเชื่อว่าการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลผสมหลายพรรคจะนำไปสู่ความขัดแย้งและปัญหาทางการเมือง และมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงขึ้น หากปล่อยทิ้งไว้จะเป็นชนวนให้เกิดปัญหาความไม่น่าเชื่อมั่นในระบบและกลไกของรัฐ อันจะเป็นอันตรายต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาในที่สุด...”

ต่อมาเมื่อมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยนายบุญเหลือ ประเสริฐสุวรรณ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานได้กล่าวเปิดประชุม แล้วเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาลงมติในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีโดยที่ลงมติด้วยคะแนนเสียงไว้วางใจ 207 เสียง และไม่ไว้วางใจ 180 เสียง จากนั้นจึงปิดการประชุมเวลา 11.40 น.



แถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี

เรื่อง การยุบสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดวันเลือกตั้ง

และการดำเนินการเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

เนื่องจาก บัดนี้ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 แล้วมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง รัฐบาลจึงขอชี้แจงเหตุผลและแนวทางที่จะดำเนินการต่อไปนี้ให้ประชาชนทราบ ดังนี้

1. การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นกระบวนการปกติของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ดังที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศ เมื่อใดที่มีความขัดแย้งหรือเกิดปัญหาทางการเมืองขึ้น อันจะนำมาซึ่งวิกฤติการณ์ต่าง ๆ จนฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินหรือฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปให้เป็นปกติได้ และกระแสดความต้องการหรือมติมหาชนปรากฏเป็นประเด็นสำคัญในขณะนั้น ๆ วิธีการสุดท้ายที่มักนำมาใช้อยู่เสมอคือการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ ดังที่เรียกว่าเป็นการคืนอำนาจอธิปไตยกลับไปให้ประชาชน ซึ่งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ยอมรับวิธีการดังกล่าว ดังที่ได้เคยดำเนินการเช่นนั้นมาแล้วหลายครั้ง เช่น เมื่อ พ.ศ. 2519, พ.ศ. 2526, พ.ศ. 2529, พ.ศ. 2531, พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538

2. การยุบสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้เกิดจากการที่นายกรัฐมนตรีประสงค์จะลาออกจากตำแหน่งเพื่อเปิดทางให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ซึ่งในการนี้จำเป็นต้องเริ่มจากการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความกราบบังคมทูล ต่อจากนั้นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ก็จะดำเนินการจัดตั้งอีกไม่เกิน 48 คน เพื่อนำความกราบบังคมทูลเป็นลำดับไป แต่การดำเนินการตามขั้นตอนจะนำไปสู่ความขัดแย้ง และเกิดปัญหาทางการเมืองได้ดังที่ประสบมาแล้ว แม้จะไม่มี ความรุนแรงมากนัก เพราะต่างตระหนักในปัญหาและพยายามประคับประคองสถานการณ์มาเป็นลำดับ แต่มีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นได้ เมื่อพิจารณาประกอบกับกระแสเรียกร้องของประชาชน แล้วหากปล่อยทิ้งไว้จะเป็นชนวนให้เกิดปัญหาความไม่เชื่อมั่นในระบบและกลไกต่าง ๆ ของรัฐ อันจะเป็นอันตรายต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาได้ในที่สุด จึงสมควรตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อคืนอำนาจการ

ตัดสินใจสำคัญทางการเมืองในยามหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นนี้ กลับไปให้ประชาชนพิจารณาโดยการเลือกตั้งใหม่ในวันอาทิตย์ที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539

3. โดยขณะนี้ มีจำนวนรัฐมนตรีว่างอยู่ 7 คน นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าเมื่อจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ก็สมควรแสวงหาและดำเนินการแต่งตั้งบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถ และเป็นที่ยึดถือของประชาชนทั่วไปอย่างน้อยก็ในระดับหนึ่งมาเข้าร่วมรัฐบาลโดยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่ว่างอยู่ดังกล่าว เพื่อช่วยปฏิบัติการกิจการบริหารราชการแผ่นดินที่ยังจำเป็นต้องดำเนินต่อไปให้ลุล่วง โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ มิให้ขาดตกบกพร่องโดยเหตุที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือโดยเหตุว่า รัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไปเตรียมการเลือกตั้งในส่วนของตนหรือพรรคการเมืองของตน

4. สำหรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 211 เพื่อเปิดทางให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมนั้น รัฐบาลได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ แล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างทรงพิจารณาตามขั้นตอนในรัฐธรรมนูญ การยุบสภาครั้งนี้ไม่มีผลกระทบต่อร่างรัฐธรรมนูญตลอดจนร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่อยู่ระหว่างทรงพิจารณาแต่ประการใด เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ลงมาแล้วก็จะได้ประกาศใช้ และดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเหล่านั้นต่อไป

รัฐบาลซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทั้ง 6 พรรค และรัฐมนตรี ซึ่งมีได้มาจากพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองฝ่ายใด ขอให้คำมั่นสัญญาแก่พี่น้องประชาชนทั้งหลายว่าจะปฏิบัติการกิจในช่วงเวลาต่อไปนี้ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อให้บังเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง แก่ประเทศชาติและประชาชน ทั้งจะกำกับดูแลการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในวันอาทิตย์ที่ 17 พฤศจิกายน 2539 นี้ ให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

สำนักนายกรัฐมนตรี

วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539

พระราชกฤษฎีกา
ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539
เป็นปีที่ 51 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

ด้วยนายกรัฐมนตรีได้กราบบังคมทูลฯ ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน ประกอบด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ หลายพรรค แต่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลเพียงลำพังได้ จำเป็นต้องอาศัยพรรคการเมืองอีกหลายพรรคเข้ามาร่วมจัดตั้งรัฐบาลและตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้เกิดปัญหาความขัดแย้งและความแตกแยกในระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลหลายครั้ง ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นอย่างยิ่ง ถึงแม้จะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีประการใดเพื่อให้มีการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่และจัดตั้งรัฐมนตรีชุดใหม่แต่ก็ไม่สามารถทำได้โดยง่าย ทั้งเป็นที่เชื่อว่าปัญหาความขัดแย้งและความแตกแยกที่เคยปรากฏอยู่เดิมจะปรากฏต่อไป และอาจทวีความรุนแรงจนเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินยิ่งขึ้น หากปล่อยให้สภาวะการเป็นอยู่เช่นนี้ย่ำแย่จะเกิดความระส่ำระสายในทางเศรษฐกิจและการเมือง อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมทรกตาคือระบบรัฐสภาและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมควรคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลกลับไปให้ประชาชนด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 118 และมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้



มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539”

มาตรา 2

พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

มาตรา 4 ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายบรรหาร ศิลปอาชา

นายกรัฐมนตรี





ครั้งที่ 11 การยุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2543

รัฐบาล	:	นายชวน หลีกภัย คณะรัฐมนตรี คณะที่ 53 (7 พฤศจิกายน 2540 –
สภา	:	สภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา ชุดที่ 28 (17 พฤศจิกายน 2539 – 9 พฤศจิกายน 2543)
รัฐธรรมนูญ	:	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
ผลของการยุบสภา	:	ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนทั้งสิ้น 500 คน โดยแบ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก ระบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน และจากระบบบัญชี พรรครายชื่อพรรคการเมือง จำนวน 100 คน เป็นการ เลือกตั้งโดยตรง เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544

เหตุการณ์ที่นำไปสู่การยุบสภา : 28 มิถุนายน 2543 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคความหวังใหม่ ได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต่อมาพรรคการเมืองฝ่ายค้านอื่น ๆ ได้ทยอยลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นกันเพื่อกดดันให้รัฐบาลยุบสภา แต่รัฐบาลได้อ้างเหตุผลที่จะต้องผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 และต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาให้เสร็จสิ้นเสียก่อน

2 สิงหาคม 2543 สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาในวาระแรก โดยที่ประชุมมีมติรับหลักการในร่างดังกล่าว และในวันที่ 30 – 31 สิงหาคม 2543 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณากฎหมายดังกล่าวในวาระที่ 2 และ 3 ตามลำดับ ในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

8 กันยายน 2543 วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาในวาระแรก โดยที่ประชุมมีมติรับหลักการ

29 กันยายน 2543 วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 และ 3 แต่การพิจารณาในวันดังกล่าวไม่สามารถพิจารณาได้เสร็จสิ้น ประธานวุฒิสภาจึงให้มีการประชุมอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 2 ตุลาคม 2543 และในวันที่ 6 ตุลาคม 2543 และในที่สุดวุฒิสภาได้มีมติเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 149 เสียง ไม่เห็นชอบ 8 เสียง และงดออกเสียง 2 เสียง

17 ตุลาคม 2543 เนื่องจากวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายเลือกตั้งที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรดังนั้นทั้งสองสภาจึงต้องตั้งกรรมาธิการของรัฐสภาขึ้นเพื่อพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว วุฒิสภามีมติรับร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 140 เสียง ไม่เห็นชอบ 8 เสียง และงดออกเสียง 3 เสียง

18 ตุลาคม 2543 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 142 เสียง ไม่เห็นชอบ 2 เสียง งดออกเสียง 6 เสียง

19 ตุลาคม 2543 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ส่วนหนึ่งได้ยื่นหนังสือผ่านประธานของแต่ละสภา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความร่างกฎหมายเลือกตั้ง โดยสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 54 คน เข้าชื่อและส่งเรื่องผ่านประธานวุฒิสภา เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความประเด็นอำนาจการเพิกถอนผู้ที่ทุจริตการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ว่าขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 42 คน เข้าชื่อและส่งเรื่องผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ 113/1 วรค 3 ที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบแบ่งเขตเลือกตั้งจ่ายค่าเลือกตั้งซ่อมหากได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไปเป็นรัฐมนตรี

31 ตุลาคม 2543 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้มีการประชุมพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิก



วุฒิสภา โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้แถลงด้วยวาจาในที่ประชุม และลงมติเป็นรายมาตรา ด้วยคะแนนเสียงข้างมากกว่ากฎหมายดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยในมาตรา 85/1, 85/3 และ 85/9 ที่ให้กรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิผู้สมัครที่กระทำการทุจริตทั้งก่อน และหลังเลือกตั้งได้นั้นที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียง 11 ต่อ 2 ว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนกรณีการให้อำนาจกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้بطالลงคะแนนของประชาชนที่ลง ในระบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองเป็นบัตรเสียหากปรากฏว่าพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรค การเมืองใดทำการทุจริตซึ่งปรากฏว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 10 ต่อ 3 เสียง ว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ สำหรับประเด็นที่ 3 มาตรา 113/1 วรรค 3 และกรณีสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรระบบแบ่งเขตเลือกตั้งไปดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อม โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 9 ต่อ 4 เสียง ว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

สรุป

การยุบสภา คือ การที่ประมุขของประเทศได้ประกาศให้สภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนหมดอายุตามปกติที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ การยุบสภานี้เป็นมาตรการ ถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นการอุทธรณ์ต่อประชาชนอีกทาง หนึ่งด้วย โดยเหตุผลที่จะใช้ในการยุบสภานี้ได้ศึกษาจากประสบการณ์ของประเทศอังกฤษ ซึ่งถือว่าเป็นต้นแบบของการปกครองระบบรัฐสภา โดยสรุปได้ ดังนี้

การยุบสภาครั้งที่ 1 พุทธศักราช 2481 มีสาเหตุมาจาก

1. ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

การยุบสภาครั้งที่ 2 พุทธศักราช 2489 มีสาเหตุมาจาก

1. ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
2. ผลประโยชน์ทางการเมืองแอบแฝง



LIRT

การยุบสภาครั้งที่ 3 พุทธศักราช 2516 มีสาเหตุมาจาก

1. เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

การยุบสภาครั้งที่ 4 พุทธศักราช 2519 มีสาเหตุมาจาก

1. ความขัดแย้งภายในฝ่ายรัฐบาลเอง
2. ผลประโยชน์ทางการเมือง
3. ถูกแทรกแซงจากฝ่ายทหาร (อำนาจนอกกระบวนการ)

การยุบสภาครั้งที่ 5 พุทธศักราช 2526 มีสาเหตุมาจาก

1. ถูกแทรกแซงจากฝ่ายทหาร (อำนาจนอกกระบวนการ)
2. ความขัดแย้งระหว่างสภาล่าง/ (สภาผู้แทนราษฎร)/ กับสภาสูง/ (วุฒิสภา) และระหว่างสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันเอง
3. ผลประโยชน์ทางการเมือง

การยุบสภาครั้งที่ 6 พุทธศักราช 2529 มีสาเหตุมาจาก

1. ความขัดแย้งภายในฝ่ายรัฐบาลเอง
2. ถูกแทรกแซงจากฝ่ายทหาร
3. ผลประโยชน์ทางการเมือง

การยุบสภาครั้งที่ 7 พุทธศักราช 2531 มีสาเหตุมาจาก

1. ความขัดแย้งภายในฝ่ายรัฐบาลเอง
2. ผู้นำทางการเมืองไม่กล้าเผชิญหน้าทางการเมือง

การยุบสภาครั้งที่ 8 พุทธศักราช 2535 มีสาเหตุมาจาก

1. ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป



LIRT

การยุบสภาครั้งที่ 9 พุทธศักราช 2538 มีสาเหตุมาจาก

1. ความขัดแย้งภายในฝ่ายรัฐบาลเอง
2. ผลประโยชน์ทางการเมือง

การยุบสภาครั้งที่ 10 พุทธศักราช 2539 มีสาเหตุมาจาก

1. ความขัดแย้งภายในฝ่ายรัฐบาลเอง
2. ผลประโยชน์ทางการเมือง

การยุบสภาครั้งที่ 11 พุทธศักราช 2543 มีสาเหตุมาจาก

1. มีรัฐธรรมนูญใหม่
2. ไกล่ล้นสุดวาระของสภาผู้แทนราษฎร



บรรณานุกรม

“การแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476,” รายงานการประชุมสภา

ผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21 สมัยสามัญ สมัยที่สอง, 10 กันยายน 2481

กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง. การยุบสภาในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ น.ม. กรุงเทพฯ :

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529. ถ่ายเอกสาร.

การยุบสภา. 2519. สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 1 (9 - 15 มกราคม) : 27.

ความเคลื่อนไหวทางการเมือง. 2526. สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 17

(22 - 28 เมษายน) : 589.

ความเคลื่อนไหวทางการเมือง. 2526. สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 21

(20 - 26 พฤษภาคม) : 561.

ความเคลื่อนไหวทางการเมือง. 2526. สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 20

(13 - 19 พฤษภาคม) : 537.

ความเคลื่อนไหวทางการเมือง. 2526. สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 21

(23 - 29 พฤษภาคม) : 561 - 566.

ความเคลื่อนไหวทางการเมือง. 2526. สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 22

(30 พฤษภาคม - 5 มิถุนายน) : 589 - 595.

ความเคลื่อนไหวทางการเมือง. 2526. สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 22

(6 - 12 มิถุนายน) : 617 - 621.

ความเคลื่อนไหวทางการเมือง. 2526. สยามจดหมายเหตุ : บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 21

(20 - 26 พฤษภาคม) : 567 - 571.

“โครงการมอบเอกสารสิทธิที่ดินเกิด”. สยามจดหมายเหตุ. ปีที่ 19 ฉบับที่ 47 : 1291

18 - 24 พฤศจิกายน 2537.

จิรศักดิ์ ไกรเพชร, ร.ด.ท. อำนาจบริหารกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรในการเมืองไทย

(พ.ศ. 2475 - 2539). วิทยานิพนธ์ ร.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.

นินา เหลืองทองคำ และศิริพร ศรีนวล. ข้อมูลยุบสภา 9 ครั้ง. กรุงเทพฯ : ฝ่ายห้องสมุดหอสมุด

รัฐสภา, 2538.

“นายสุเทพ เทือกสุบรรณ”. สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 19 ฉบับที่ 47 : 1295 2-8 ธันวาคม 2537.
 “นายสุเทพ เทือกสุบรรณ”. สยามจดหมายเหตุปีที่ 19 ฉบับที่ 50 : 1350, 18-24 ธันวาคม 2537.
 ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. รัฐสภาไทยรอบ 42 ปี (พ.ศ. 2475 – 2517). กรุงเทพฯ : ช.ชุมนุมช่าง,
 2517.

ปรีดี พนมยงค์, มุลนิธิ. ชีวิตประวัติย่อ นายปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพฯ : อมรินทร์การพิมพ์, 2525.
 “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2481” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 55
 ตอนที่ 100 หน้า 405. 11 กันยายน 2481.

“พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2488” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 62
 ตอนที่ 60 หน้า 601-602. 15 ตุลาคม 2488.

“พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2516” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 90
 ตอนที่ 165 ฉบับพิเศษ. หน้า 16 - 17. 16 ธันวาคม 2516.

“พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2519” ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ.
 เล่มที่ 93 ตอนที่ 6 หน้า 1 - 3. 12 มกราคม 2519.

“พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2526” ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ.
 เล่มที่ 100 ตอนที่ 39 หน้า 7 - 8. 19 มีนาคม 2526.

“พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2529” ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ.
 เล่มที่ 103 ตอนที่ 73 หน้า 1 - 2. 2 พฤษภาคม 2529.

“พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2531” ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ.
 เล่มที่ 105 ตอนที่ 69 หน้า 1 - 2. 29 เมษายน 2531.

“พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2535” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109
 ตอนที่ 17 ก. หน้า 1 - 2. 3 มิถุนายน 2535.

“พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2538” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 112
 ตอนที่ 17 ก. หน้า 1 - 2. 19 พฤษภาคม 2538.

“พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2539” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 113
 ตอนที่ 43 ก. หน้า 1 - 2. 28 กันยายน 2539.

“พรรคพลังธรรม”. สยามจดหมายเหตุ. ปีที่ 20 ฉบับที่ 21 : 562 ; 19 - 25 พฤษภาคม 2538.



“ยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี”. สยามจดหมายเหตุ. ปีที่ 19 ฉบับที่ 48 : 1323,
25 พฤศจิกายน - 1 ธันวาคม 2537.

“ยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี”. สยามจดหมายเหตุ. ปีที่ 20 ฉบับที่ 1 : 6,
1 - 5 มกราคม 2538.

“รัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง”. สยามจดหมายเหตุ. ปีที่ 19 ฉบับที่ 50 : 1377, 9 - 15
ธันวาคม 2537.

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. 60 ปี คณะรัฐมนตรีไทย. กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรี, 2535.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2475-2502. กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.

วิชฌุ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์, 2523.

สิริ เปรมจิตต์. ชีวิตและผลงานของพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
แสงธรรม, 2520.

สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ. ขบวนการเสรีไทยกับความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ
ระหว่าง พ.ศ. 2481 - 2492. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

สุจิต บุญบงการ. การพัฒนาทางการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบัน
การเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. กรุงเทพฯ :
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

สยามออลมาแนด พ.ศ. 2535 - 2537. ม.ป.ป. กรุงเทพฯ : สยามบรรณ, ม.ป.ป.

Henry Campell, M.A. **Black's Law Dictionary**. Minn : West Publishing, 1990.

Jennings, William Ivor, Sir. **Cabinet Government**. London : Cambridge University Press,
1961.

Markesnis, B.S. **The Theory and practice of dissolution of Parliament**. London :
Cambridge University Press, 1972.

Marshall, Geoffrey. **Constitutional conventions**. London : Oxford University Press, 1984.

ต้นฉบับไม่มีหน้านี้



Legislative Institutional Repository of Thailand

**การปฏิรูปรัฐสภาไทย
ตามหลักการปกครองที่ดี
THAI NATIONAL ASSEMBLY REVOLUTION
BY GOOD GOVERNANCE (ต่อ)**



4. การวิเคราะห์การตรวจสอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง โดยแบ่งแยกหน้าที่สถาบันตามความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น รัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและศาลทำหน้าที่ในการตัดสินปัญหาเมื่อมีข้อขัดแย้งตามกฎหมาย ภายใต้เขตอำนาจศาลที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้เป็นกรณี ๆ ไป องค์กรที่กล่าวมาข้างต้นเป็นสถาบันหลักในการทำหน้าที่ทางการเมืองการปกครอง องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ มีดังนี้

4.1 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

1. รัฐสภา ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา³⁰

ก. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³¹ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคน

1. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้เลือกบัญชีรายชื่อเพียงบัญชีเดียว สำหรับบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น พรรคการเมืองจะต้องจัดทำขึ้นพรรคละหนึ่งบัญชี ไม่เกินบัญชีละหนึ่งร้อยคน และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

2. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละหนึ่งคน ในการคำนวณจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนนั้นให้คำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการ

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 90, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กรุงเทพฯ, 2540.

³¹ เพิ่งอ้าง 1 มาตรา 98



LIRT

เลือกตั้งเฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร้อยละ

3. อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรในฐานะสถาบันหนึ่งในอำนาจอธิปไตยจะมีอำนาจหน้าที่ประการใด ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้หลายกรณีด้วยกัน ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องปฏิบัติภารกิจอันสำคัญยิ่งนี้ ให้บรรลุผลตามที่ประสงค์ให้จงได้ สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรไทย โดยสรุปจะมีอำนาจหน้าที่หลัก 3 ประการกล่าวคือ

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักของรัฐสภา ทั้งนี้ด้วยเหตุที่กฎหมายเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นที่ต้องใช้ในการบริหาร และการปกครองประเทศเพื่อเป็นการจัดระเบียบเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ดังนั้นการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประชาชนเป็นหลัก โดยสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนจะได้รับการคุ้มครองดูแล จึงถือได้ว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีหน้าที่นำเจตนารมณ์ของประชาชนมาปฏิบัติให้บังเกิดผลต่อไป สำหรับความหมายของ "กฎหมาย" นั้นมีความหมายที่กว้างมากโดยรวมถึงรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย พระราชกำหนด เป็นต้น

รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งวางกฎเกณฑ์การปกครองประเทศในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด โดยต้องได้รับการพิจารณาและเห็นชอบจากรัฐสภา

พระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

ประมวลกฎหมาย มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ อาทิ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลรัษฎากร ประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมยกเลิกละต้องได้รับการพิจารณาและเห็นชอบจากรัฐสภา

พระราชกำหนด เป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ตราขึ้นให้ใช้บังคับตามคำแนะนำ



ของคณะรัฐมนตรี เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลพิเศษตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ แต่คณะรัฐมนตรีต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติในการประชุมสภาครั้งต่อไป

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

กระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินถือได้ว่าเป็นหลักการที่สำคัญในระบบรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะกำหนดสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ แต่ละอำนาจต่างมีความเชื่อมโยง และมีการถ่วงดุลย์แก่งอำนาจซึ่งกันและกัน โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ และในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งมีวิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะการตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

2.1 การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถาม โดยเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายและระบุว่า จะให้ตอบในที่ประชุมสภาหรือในราชกิจจานุเบกษา ลักษณะของกระทู้ถามและคำชี้แจงประกอบกระทู้ถามต้องชัดเจนไม่ฟุ้งเฟ้อย วนเวียนซ้ำซ้อนหรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย และต้องไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1. เป็นเชิงประชด เสียดสีหรือกลั่นแกล้งใส่ร้าย
 2. เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
 3. เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ
 4. เป็นการให้ออกความเห็น
 5. เป็นปัญหาข้อกฎหมาย
 6. เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ
 7. เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ราชการ
- การบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่มีอยู่ในความสนใจของ

ประชาชนเป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติ หรือประชาชน หรือเป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องนั้นโดยไม่ต้องระบุดำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้นการถามและการตอบกระทู้ให้กระทำได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกินสามครั้ง เมื่อถึงวาระกระทู้ถามใด ถ้าผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถาม หรือไม่อยู่ในที่ประชุมถือว่ากระทู้ถามนั้นตกไป เมื่อคณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งมีผลให้กระทู้ถามที่ยังมิได้ตอบเป็นอันระงับไป

2.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสหิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วย เมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติ หรือมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสหิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่มีพฤติกรรมร้ายรวบผิดปกตีส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีก่อนมิได้ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้



LIRIT



วุฒิสภามีมติ

เมื่อการอภิปรายทั่วไปเพื่อมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล สิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดและมติไม่ไว้วางใจ ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตลอดสมัยประชุมนั้น

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

อนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน กำหนดให้วุฒิสภาสามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้โดยสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ การเปิดอภิปรายทั่วไป ในวุฒิสภานี้จะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง

นอกจากที่กล่าวแล้ว รัฐสภายังมีคณะกรรมการการชู้ตต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา เพื่อเป็นการตรวจสอบสอดส่องทางการปฏิบัติของฝ่ายบริหาร

3. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญต่าง ๆ เช่น การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การปิดสมัยประชุมสามัญ ก่อนกำหนด การประกาศสงคราม การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศบางประเภท เป็นต้น

นอกจากนี้ตามกฎหมายอื่นยังกำหนดให้รัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งสำคัญบางตำแหน่งด้วย เช่น เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น

ข. วุฒิสภา³² ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน การคำนวณเกณฑ์จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี ให้คำนวณเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- 4) มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 107 (5)

วุฒิสภามีอายุตามกำหนดคราวละหกปี นับแต่วันเลือกตั้ง เมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง ให้กำหนดวันเลือกตั้งภายใน 30 วัน

2. อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา*

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้เปลี่ยนแปลงจากหลักการเดิมที่กำหนดให้วุฒิสภาเป็นสภากลั่นกรองได้ แก้ไขมีหลักการเป็นสภาตรวจสอบหน้าที่ลำดับรอง และเป็นสภากลั่นกรองโดยการเพิ่มอำนาจในการเลือก ให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบบุคคล การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมาย และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้มากยิ่งขึ้น จากบัญญัติจากรัฐธรรมนูญมีรายละเอียด ต่อไปนี้

1. การกลั่นกรองกฎหมาย

โดยวุฒิสภามีบทบาท และอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย ซึ่งกระบวนการในการตรากฎหมายต้องดำเนินการเสนอและพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรก่อนแล้วจึงมาสู่

³² เพิ่งอ้าง 30 มาตรา 212

* เพิ่งอ้าง 30

ขั้นตอนการดำเนินการของวุฒิสภา ประกอบด้วย

1.1 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยได้มีการจำแนกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้แยกจากพระราชบัญญัติทั่วไปประกอบด้วย

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

การพิจารณาของวุฒิสภาเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญที่เสนอขึ้นมาจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งวุฒิสภาเป็นสภาที่ทำหน้าที่กลั่นกรองเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติทั่วไป แตกต่างกันตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญ

1.2 ร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินวุฒิสภาเป็นสภาที่ทำหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่เสนอขึ้นมาจากสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลา การพิจารณาของวุฒิสภาไว้ดังนี้ พระราชบัญญัติทั่วไปวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน ส่วนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน และวุฒิสภาสามารถลงมติขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้ไม่เกิน 30 วัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติมาถึงวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระบัญญัตินั้น

1.3 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี



การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของวุฒิสภา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้วนั้นโดยความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณมาถึงและแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้แต่ถ้าพ้นกำหนดเวลา 20 วัน ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น

1.4 การอนุมัติพระราชกำหนด

พระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็นพระราชกำหนดทั่วไป ได้แก่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะและพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา ได้แก่ กรณีถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน แล้วรัฐบาลนำเสนอให้รัฐสภาอนุมัติ

1.5 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

วุฒิสภาเป็นผู้ร่วมพิจารณาให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาและให้พิจารณาเป็นสามวาระ

2. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน คือ การควบคุมดูแลหรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร ว่าได้บริหารประเทศด้วยความเรียบร้อยหรือบกพร่องอย่างไรบ้าง รัฐมนตรีมีความรู้ความสามารถความซื่อสัตย์สุจริตและเหมาะสมอื่น ๆ เพียงใด นโยบายของรัฐบาลได้ผลหรือไม่เพียงใด อำนาจของวุฒิสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการไว้ดังนี้

2.1 การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนี่ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ในการตั้งกระทู้ถามให้ทำหนังสือยื่นต่อ

ประธานวุฒิสภาโดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย

2.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนี้จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง

2.3 การตั้งคณะกรรมการ

วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นได้ แต่ถ้าบุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งรัฐมนตรีเพื่อทราบด้วย

3. การให้ความเห็นชอบ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญต่าง ๆ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐสภาย่อมมีส่วนร่วมในอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในกรณีที่มีความสำคัญสรุปได้ดังนี้

3.1 การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

3.2 การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือถูกยุบให้วุฒิสภาทำหน้าที่ รัฐสภาในการรับทราบให้องค์รัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป หรือในการให้ความเห็นชอบในองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป

3.3 การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม



การปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวันจะกระทำได้ แต่โดยความเห็นชอบของรัฐสภา

3.4 การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม

ถ้าอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบให้วุฒิสภากำหนดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบและการลงมติ ต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

3.5 การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญาบางประการ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจ แห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

3.6 การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ หรือบุคคล หรือตามที่กฎหมายกำหนดเป็นเรื่อง ๆ ไป

4. การเลือก แต่งตั้ง แนะนำ หรือเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง

ในการเปลี่ยนหลักการของวุฒิสภจากการเป็นสภาตรวจสอบเป็นหลักและสภาถ่วงดุลเป็นเรื่องรองนั้น บทบาทและอำนาจหน้าที่ที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดเลย คืออำนาจหน้าที่ในการตั้งบุคคลในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ องค์กรต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในที่นี้ได้มีการพิจารณาข้อมูลจากเอกสารสรุปของนายพินิต อารยะศิริ เรื่องหน่วยงานตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นข้อมูลเบื้องต้นร่วมกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในการสรุปข้อมูลในส่วนนี้เพื่ออธิบายความให้ชัดเจน ซึ่งประกอบด้วย

4.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

มีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหา และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน

4.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

มีมติเสนอรายชื่อบุคคล จำนวนไม่เกิน 3 คน เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

4.3 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



มีมติเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีก 10 คน ประกอบกันเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

4.4 ศาลรัฐธรรมนูญ

มีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหา และเสนอผู้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือก เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 14 คน ประกอบกันเป็นศาลรัฐธรรมนูญ

4.5 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน ประกอบกันเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4.6 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

มีมติเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อนำความกราบบังคมทูล เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีก 9 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนั้น ภารกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่วุฒิสภจะต้องเลือกแต่งตั้งให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็นแล้วรายงานต่อวุฒิสภา ภารกิจในการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุด และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

5. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นมาตรการสำคัญของกระบวนการในการ

ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญต่าง ๆ ซึ่งเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ใหม่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันสามารถกระทำได้โดยกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่งได้ อันได้แก่

- 5.1 นายกรัฐมนตรี
- 5.2 รัฐมนตรี
- 5.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 5.4 สมาชิกวุฒิสภา
- 5.5 ประธานศาลฎีกา
- 5.6 ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- 5.7 ประธานศาลปกครองสูงสุด
- 5.8 อัยการสูงสุด
- 5.9 กรรมการการเลือกตั้ง
- 5.10 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- 5.11 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- 5.12 กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 5.13 ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ในการพิจารณาของวุฒิสภาให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และเมื่อวุฒิสภามีมติแล้วให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ออกจากราชการ และห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือรับราชการอีกเป็นเวลา 5 ปี

6. บทบาทและอำนาจหน้าที่อื่น ๆ

วุฒิสภายังมีบทบาท และอำนาจหน้าที่อื่นรวมทั้งหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา โดยสรุปได้ดังนี้

- 6.1 ทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่



ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ

6.2 ทำหน้าที่รัฐสภา เพื่อรับทราบการแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายระเบียบในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ

6.3 ขอเปิดประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ

6.4 ดราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และรัฐสภา

6.5 ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการบันทึกการเอาเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าว

6.6 ประธานวุฒิสภาอาจให้คำแนะนำแก่นายกรัฐมนตรีในการดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติในกิจการใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศหรือประชาชน

6.7 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

6.8 การร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งพ้นจากตำแหน่ง

6.9 การร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงหรือไม่

6.10 การร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

6.11 ดำเนินการให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดนั้นมีได้เป็นไปตามเงื่อนไขในการออกพระราชกำหนด

6.12 การเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้วินิจฉัยว่ามีการเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

6.13 การเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภา ให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องแล้วแต่กรณี



LIRT

6.14 รับทราบรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2. คณะกรรมการการเลือกตั้ง³³ ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1. ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ว่าด้วยพรรคการเมือง ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ว่าด้วยการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

2. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายดังกล่าวในข้อ 1

3. สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวในข้อ 1

4. สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

5. ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

6. ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์การที่สร้างขึ้นเพื่อตรวจสอบการเลือกตั้ง

33

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก. ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540. มาตรา 136-148, สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, กรุงเทพฯ. 2540.

ให้เป็นไปตามกฎหมายด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองที่ดีด้วย

3. **ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**³⁴ มีจำนวนไม่เกินสามคนมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

1. พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่กฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นไปตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ นอกจากนั้นเมื่อทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องทำรายงานเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาด้วย

4. **คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**³⁵ ประกอบด้วยประธานกรรมการ

³⁴ เพิ่งอ้าง33 มาตรา 196-198

³⁵ เพิ่งอ้าง33 มาตรา 199-200



หนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

1. ตรวจสอบ และรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคและเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

2. เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

3. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

4. ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์การเอกชน และองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

5. จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และเสนอต่อรัฐสภา

6. อำนาจหน้าที่อื่นตามกฎหมายบัญญัติ

5. ศาลรัฐธรรมนูญ³⁶ ประกอบด้วยประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหนึ่งคน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังนี้

1. ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวนห้าคน

³⁶ เพิ่งอ้าง33 มาตรา 255-270



2. ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดจำนวนสองคน

3. ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จำนวนห้าคน

4. ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ จำนวนสามคน

- ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว
อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

1. วินิจฉัยประเด็นข้อขัดแย้งระหว่างรัฐธรรมนูญกับกฎหมายอื่น

2. วินิจฉัยปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจขององค์การทางการเมืองอื่น ๆ

3. วินิจฉัยเรื่องการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี

4. วินิจฉัยเกี่ยวกับมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ขัดหรือแย้งกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

6. ศาลปกครอง³⁷ ประกอบด้วยศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วย

- ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ

- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน ซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง และได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยกันเอง

- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา 2 คน จากคณะรัฐมนตรี 1 คน

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

พิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน

37 เพิ่งอ้าง 33 มาตรา 279-280

หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันอันเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

7. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)³⁸

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(1) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามมาตรา 305

(2) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 308

(3) ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความเป็นอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา 291 และมาตรา 296 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้

(5) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทุกปีและนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(6) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลรัฐธรรมนูญ

³⁸ เพิ่งอ้าง ³⁹ มาตรา 297





4.2 การวิเคราะห์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ

4.2.1 การตรวจสอบทางนโยบายและเรื่องอื่น ๆ

จากอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร* ตามที่กล่าวมาข้างต้น หน้าที่หลักที่สำคัญประการหนึ่งคือการตรวจสอบรัฐบาลโดยใช้มาตรการหลายมาตรการ ดังนี้

ก. การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจตั้งกระทู้ถามสด กระทู้ถามที่โต้ตอบในที่ประชุมสภา หรือกระทู้ถามที่ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้รัฐมนตรีตอบในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรการตรวจสอบที่สภาผู้แทนราษฎรใช้กับรัฐบาลมีระดับการบังคับที่มีผลต่อรัฐบาลต่ำ

ข. การเสนอญัตติ โดยญัตติเป็นข้อเสนอใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้สภาลงมติหรือวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติอย่างไร สภาผู้แทนราษฎรได้ใช้ญัตติในการตรวจสอบรัฐบาลซึ่งมีความสำคัญสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

(1) ญัตติเป็นกลไกในการตรากฎหมาย กฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติหรือประธาน จะต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นญัตติที่ก่อให้เกิดผลเป็นกฎหมายที่จะใช้บังคับต่อไป

(2) ญัตติเป็นกลไกในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะเป็นมาตรการที่ใช้ตรวจสอบรัฐบาลที่เด็ดขาดที่ทำให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ แต่ในการขอเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย นายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ เมื่อวันที่ 16-18 ธันวาคม 2542 ไม่มีผลให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด แต่ผลต่อเนื่องในการตรวจสอบทางการเมืองคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถูกนำเรื่องที่อภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นเสนอให้มีการตรวจสอบทางกฎหมายถึงพฤติกรรมการทุจริตหรือร้ายวยผิดปกติดต่อไป

(3) ญัตติเป็นกลไกในการประชุมสภา ญัตติเป็นกลไกให้การประชุมสภาบรรลุเป้าหมายเพราะเกี่ยวข้องกับระเบียบวิธีการประชุมที่จะนำมาซึ่งความสะดวกและสามารถ

* อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในหมวด 6 รัฐสภา มาตรา 90 – มาตรา 195.

รักษาผลประโยชน์ของสภา การสร้างความเป็นประชาธิปไตย จึงทำให้การเสนอญัตติกำหนดไว้ในที่ประชุมสภาทุก ๆ สภา และญัตติก็มีสองประเภท⁴⁰ คือ ญัตติที่เสนอด้วยวาจา และ ญัตติที่เสนอเป็นหนังสือ

ข. คณะกรรมาธิการ

กรรมาธิการคือบุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมาธิการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณากฎหมายหรือตรวจสอบการกระทำใด ๆ ของการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งคณะกรรมาธิการที่สำคัญในการตรวจสอบรัฐบาลอาจแบ่งเป็นคณะกรรมาธิการประเภทต่าง ๆ ดังนี้

(1) คณะกรรมาธิการวิสามัญประจำสภา หมายถึง กรรมาธิการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาเท่านั้น ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการ และตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา โดยจะมีจำนวนและคณะกรรมาธิการตามความจำเป็นในกิจการของสภานั้น

(2) คณะกรรมาธิการวิสามัญ หมายถึง กรรมาธิการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น มีจำนวนตามที่ที่ประชุมสภากำหนดประกอบเป็นคณะกรรมาธิการซึ่งสภาจะตั้งขึ้นด้วยเหตุผลและความจำเป็นในกิจการของสภาที่ไม่อยู่ในขอบข่ายของคณะกรรมาธิการสามัญคณะใดคณะหนึ่ง หรือเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการสามัญหลายคณะ เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมาธิการวิสามัญก็จะหมดสภาพทั่วไป

(3) คณะกรรมาธิการร่วมกัน หมายถึง กรรมาธิการที่สภาแต่งตั้งขึ้นอันประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือไม่เป็นสมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด คณะกรรมาธิการร่วมกันจะตั้งขึ้นเมื่อมีปัญหาขัดแย้งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนด⁴¹ ให้ตั้งกรรมาธิการร่วมกัน

⁴⁰ ประเภทญัตติเป็นการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมวุฒิสภา ทุก ๆ ฉบับ ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 175 (3)



เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วก็จะสิ้นสุดสภาพไปเช่นกัน

(4) คณะกรรมาธิการเต็มสภา หมายถึง สมาชิกทุกคนในสภาเป็นกรรมาธิการ โดยประธานสภาทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมาธิการ ซึ่งจะเกิดขึ้นในกรณีที่สภาได้พิจารณา รับหลักการแห่งพระราชบัญญัตินั้นแล้ว แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนและเพื่อประโยชน์ของ ประเทศชาติประกอบกับร่างพระราชบัญญัติไม่มีความสลับซับซ้อน สภาจึงมีมติให้พิจารณา วาระเดียวเป็น 3 วาระ และคณะกรรมาธิการคือสมาชิกสภาทุกคนในที่ประชุมเพื่อพิจารณา รายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินั้น

คณะกรรมาธิการเป็นสภาชุดเล็กที่ทำกิจกรรมแทนสภา ซึ่งมีจำนวนมากขึ้นและมีความ สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น สภาไม่สามารถพิจารณาได้อย่างละเอียดรอบคอบ จึงมอบหมายให้ คณะกรรมาธิการพิจารณากลับกรองเพื่อให้สภาวินิจฉัยปัญหาหรือตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ ได้อย่าง ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นคณะกรรมาธิการทำให้ได้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เข้าร่วมพิจารณาปัญหาดังกล่าว ตลอดจนทำให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสม เพราะปัญหา ต่าง ๆ ต้องมีการพิจารณาตรวจสอบโดยละเอียดจากผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีประสบการณ์ที่ทำ หน้าที่ประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ

4.2.2 การตรวจสอบทางกฎหมายถึงพฤติการณ์ทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ

มาตรการการตรวจสอบทางกฎหมายมีแนวทางการดำเนินการ 4 ทาง คือ

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านขออภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี⁴² โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งในสี่ของสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดของสภา⁴³ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธาน ศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุดผู้ใด

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 185 วรรคสอง

⁴³ พึงอ้าง 12 มาตรา 304





กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อื่นๆ⁴⁴ มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายออกจากตำแหน่งได้

(3) ผู้เสียหายจากการทุจริต⁴⁵ ร้องขอให้ ปปช. ได้สวนว่านายก รัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลทั้งหลาย ผู้พิพากษาหรือตุลาการ บุคคลในองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย อัยการสูงสุด หรือข้าราชการระดับสูงมีพฤติการณ์ ส่อทุจริต หรือร้ายแรงผิดปกติโดยมีกระบวนการดังต่อไปนี้

ก. ปปช. ได้สวน แล้วชี้ประเด็นที่ได้รับเรื่องไว้พิจารณา โดยผลของการพิจารณา มีดังนี้

(1) กรณีไม่มีข้อมูล ให้ยุติเรื่องและจะกล่าวหาเรื่องอีกไม่ได้

(2) กรณีมีมูล ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว และเพื่อให้ใช้อำนาจในตำแหน่งไปแทรกแซงการสอบสวนดำเนินคดี และ ปปช. จะส่งเรื่องให้ 2 องค์กรพิจารณาคือ

ก. ให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 5 โดยการลงคะแนนลับ

ข. ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาความผิดอาญา

กระบวนการตรวจสอบของ 2 องค์กรคือวุฒิสภาเป็นอิสระต่อกันและไม่ต้องรอผลซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เข้าสู่อำนาจรัฐระดับสูงได้ รู้จักกาลล่วงหน้าว่ากระบวนการดังกล่าวให้คุณให้โทษกับตนเองอย่างไร ซึ่งทั้ง 2 องค์กรก็มีวิธีพิจารณารวดเร็ว เพราะจะทำให้คนไม่ผิด ไม่มีมลทินติดตัว และคนผิดพ้นจากสถาบันการเมืองอย่างรวดเร็ว

การตรวจสอบทางนโยบายการตรวจสอบทางกฎหมายได้มีการดำเนินการในขณะนี้คือกรณีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16-20 ธันวาคม 2542 ปรากฏว่า พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่ปรากฏว่า

44 เพิ่งอ้าง 12 มาตรา 303 (2)

45 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 309



สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจ หลังจากนั้นมีการยื่นให้ ปปช. ตรวจสอบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่ามีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งในปัจจุบัน ปปช. กำลังดำเนินการตรวจสอบแต่ยังไม่มีการชี้ว่ามีมูลหรือไม่มีมูล

กรณีการดำเนินการตามตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่าผู้เข้าสู่อำนาจทางการเมืองควรเข้าใจว่าเมื่ออาสาเข้ามาใช้อำนาจรัฐบุคคลนั้นจะต้องมีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ สุจริต และมีคุณธรรม จริยธรรม แม้ว่าการตรวจสอบเชิงนโยบายจะไม่มีผลเพราะมีเสียงข้างมากตามวิถีทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แต่การตรวจสอบในทางกฎหมายก็สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการ มาตรการในทางกฎหมายในสังคมไทย ผู้ศึกษายังไม่ไว้วางใจในองค์การที่สร้างขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งนี้เพราะบุคคลที่ถูกตรวจสอบยังคงมีอำนาจ อิทธิพล และบทบาททางการเมืองและสังคมไทยอยู่

นอกจากนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) มีภูมิหลังในการเข้าสู่ตำแหน่งและเป็นเครือข่ายของผู้ที่ถูกตรวจสอบ หรือไม่อย่างไร และในขณะเดียวกันถ้าเปรียบเทียบระหว่างบุคคลที่อยู่ในอำนาจ และบุคคลที่อยู่นอกอำนาจถ้ามีการตรวจสอบพร้อม ๆ กัน ก็อาจมีการชี้คดียุติบุคคลที่อยู่นอกอำนาจว่าคนมีมูล และบุคคลที่อยู่ในอำนาจคดีมีมูลจะเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่อาจสามารถวิเคราะห์ได้เลยว่าองค์การตรวจสอบในเรื่องการทุจริตนั้นจะทำหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมและซื่อสัตย์สุจริต ผลของการชี้มูลคดีจะสะท้อนถึงความจริงในสังคมว่าการเมืองไทยยังคงมีลักษณะเป็นระบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ที่ข้าราชการมีอำนาจและเป็นเครือข่ายกับสถาบันการเมือง ซึ่งเรียกระบบลูกพี่-ลูกน้อง (Patron and Client) ซึ่งลูกพี่จะให้ตำแหน่งกับลูกน้อง ลูกน้องจะคุ้มครองและซื่อสัตย์ต่อลูกพี่

ดังนั้น แม้ว่ากฎกติกาทางการเมืองการปกครองจะเปลี่ยนแปลงไป แต่สภาพสังคมยังเป็นแบบพริสมาทิก (Prismatic) ซึ่งมีกฎ ระเบียบ ที่ดี ผู้ที่เข้าสู่สถาบันการเมืองและสถาบันระบบราชการจะทำงานด้วยความโปร่งใส มีขนาดเล็กกระทัดรัด รวดเร็ว สามารถถูกตรวจสอบจากองค์กรต่าง ๆ ที่สร้างขึ้น มีความเป็นหนึ่งเดียว ทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรม จริยธรรมมีความรับผิดชอบต่อดำแหน่ง ตลอดจนการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นักการเมืองและข้าราชการประจำได้ถูกมองจากสังคมและถูกตรวจสอบจากองค์กรต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ความคาดหวังทางสังคมคือชนชั้นนำทั้งการเมืองและการบริหารจะทำงานเพื่อ

ประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม พร้อมทั้งให้ภาคประชาชนและภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในสิทธิความเป็นพลเมืองที่ช่วยจรรโลงสังคมมากขึ้นด้วย

4.2.3 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁴⁶

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน⁴⁷ มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเหล่านี้มีบางองค์กรตั้งขึ้น และดำเนินการไปแล้ว แต่บางองค์กรกำลังดำเนินการ ดังนั้น การวิเคราะห์จะอยู่บนพื้นฐานเฉพาะองค์กรที่ตั้งขึ้น และมีการดำเนินการไปแล้ว และองค์กรที่ตั้งขึ้นแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยพิจารณาจากองค์ประกอบต่าง ดังนี้

- (ก) โครงสร้างขององค์กรและระบบงาน
- (ข) คนและพฤติกรรมของคนในองค์กร
- (ค) สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรและสังคมโลก

การวิเคราะห์ดังกล่าวจะเน้นตามหลักการปกครองที่ดี (Good Government)

1. ขนาดขององค์กรเล็ก กระทัดรัด
2. ความพร้อมที่องค์กรตรวจสอบจะถูกตรวจสอบ (Accountability)
3. มุ่งตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ (Customer Oriented)
4. คำนึงถึงเอกภาพในการจัดการ (Unity of Command)
5. มุ่งประสิทธิภาพประสิทธิผลในการจัดการและผลลัพธ์
6. เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วม
7. การทำงานโปร่งใส (Transparency)

⁴⁶ ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 144 ตอนที่ 55 ก. ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2540

⁴⁷ เพิ่งอ้าง 46



ก. โครงสร้างขององค์กรและระบบงาน

องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญที่สร้างขึ้น และดำเนินการหรือไม่มีการดำเนินการมีดังนี้

1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย

1. นายธีรศักดิ์ กระณเสถ
2. นายสวัสดิ์ โชติพานิช
3. นายโคทม อารียา
4. นายยุวรัตน์ กมลเวชช
5. นายวิสุทธิ์ โพธิแท่น

องค์การคณะกรรมการการเลือกตั้งมีขนาดเล็กกระทัดรัด ทั้ง 5 คน เป็นข้าราชการและอดีตข้าราชการทั้งหมดและมีระบบงานที่พึ่งพาระบบราชการเป็นหลัก แม้ว่าจะมีกฎ ระเบียบ ที่องค์การออกเอง แต่ในปัจจุบันปัญหาที่เกิดขึ้นคือการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยได้ถูกศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่าคณะกรรมการไม่มีอำนาจถอดถอนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้เบอร์ผู้สมัครไปแล้ว ดังนั้นจึงมีข้อพิจารณาว่าถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติ และผู้สมัครรับเลือกตั้งปกปิดข้อความจริงเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีความผิดตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ และในกรณีดังกล่าวควรนำคดีเข้าสู่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจึงเป็นประเด็นที่น่าติดตามต่อไป

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐหมายความว่าอย่างไร และคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาหลังจากรับสมัครไปแล้ว 7 วัน ได้หรือไม่ ทั้ง 2 ประเด็นศาลรัฐธรรมนูญได้รับไว้ในกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะพิจารณาออกกฎ ระเบียบปฏิบัติด้วยความรอบคอบ การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเท่าที่ควร จะเห็นได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎร นอกจากนั้นภูมิหลังของคณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีความแตกต่างกันมาก ซึ่งแนวทางการบริหารก็แตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมของแต่ละคน ตลอดจนการหล่อหลอมทางสังคม ซึ่งมีผลต่อการบริหารราชการแบบดั้งเดิมภายใต้กฎ กติกาใหม่ นั้นหมายถึงการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมของสังคมและโลกยังไม่เป็นไปตามหลักการบริหารสมัยใหม่

2) ศาลรัฐธรรมนูญ

โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ จำนวน 13 คน ดังนี้

1. นายชวน หลีกภัย	อดีตข้าราชการบำนาญ
2. นายโกเมน ภัทรภิรมย์	อดีตข้าราชการบำนาญ
3. นายจุมพล ณ สงขลา	อดีตข้าราชการบำนาญ
4. พลโทจุล อติเรก	อดีตข้าราชการบำนาญ
5. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	อดีตข้าราชการบำนาญ
6. นายประเสริฐ นาสกุล	อดีตข้าราชการบำนาญ
7. นายปรีชา เจริญพาณิชย์	อดีตข้าราชการบำนาญ
8. นายมงคล สระแก้ว	อดีตข้าราชการบำนาญ
9. นายสุจินดา ยงสุนทร	อดีตข้าราชการบำนาญ
10. นายสุวิทย์ ธีรพงษ์	อดีตข้าราชการบำนาญ
11. นายอนันต์ เกตุวงศ์	อดีตข้าราชการ
12. นายอุระ หวังอ้อมกลาง	อดีตข้าราชการ
13. นายอิสสระ นิตินันท์ประภาศ	อดีตข้าราชการบำนาญ

ก่อนที่บุคคลดังกล่าวจะได้รับการเลือกจากวุฒิสภาก็มีการอภิปรายถึงบุคคลบางคนที่ไม่ควรเป็นศาลรัฐธรรมนูญ เพราะคุณสมบัติบางประการไม่เหมาะสม ศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีคุณสมบัติกับไม่มีลักษณะต้องห้ามและพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ⁴⁸ ดังนั้นเมื่อ นายชวน หลีกภัย อายุครบ 70 ปีบริบูรณ์จึงทำให้พ้นจากตำแหน่งและวุฒิสภาได้เลือก

48

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 256 และมาตรา 260 ตามลำดับ

นายสุจิต บุญบงการ ให้ดำรงตำแหน่งศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น

โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ได้จากการเปลี่ยนด้วยข้าราชการเกษียณอายุให้เข้ามาสู่ระบบศาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนด ภูมิหลังของแต่ละบุคคลอาจอยู่หรือไม่อยู่ในเครือข่ายทางการเมืองก็ไม่สามารถวิเคราะห์เจาะลึกได้ แต่ถ้าพิจารณาเป็นรายบุคคลแล้ว ระบบการหล่อหลอมทางสังคม (Socialization) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยีและการอยู่ในวัฒนธรรมองค์การดั้งเดิมจะส่งผลต่อระบบความคิดของบุคคลที่รวมกันเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งความคิดเห็นทางบุคคลดังกล่าวควรได้รับความเคารพและถือเป็นที่สุด แต่สามารถวิพากษ์วิจารณ์ได้ เพราะองค์กรเหล่านั้นรัฐธรรมนูญใหม่มุ่งที่ได้มีการดำเนินการอย่างโปร่งใส รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและพร้อมจะถูกตรวจสอบจากบุคคลกลุ่มบุคคลได้เสมอ

จากการวิเคราะห์เอกสารคำวินิจฉัยของรัฐธรรมนูญที่จะนำเสนอ มีจำนวน 2 เรื่อง ดังต่อไปนี้

1) คำวินิจฉัย ที่ 2/2541 วันที่ 25 มิถุนายน 2541 เรื่องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไม่รับคำวินิจฉัย ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งหรือหน่วยงานหนึ่งของฝ่ายบริหาร มิใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้⁴⁹ ด้วยคะแนนเสียง 8 ต่อ 5

การไม่รับวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญพึงพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองที่คำร้องดังกล่าวเป็นเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน จึงควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกา หรือศาลปกครองเป็นองค์กรที่จะตรวจสอบเรื่องที่ยื่นมานี้มากกว่า (ดู Appendix ที่ 1)

⁴⁹ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 115 ตอนที่ 42 ก. วันที่ 20 กรกฎาคม 2541, สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, กรุงเทพฯ 2541.



ตารางที่ 1 สรุปประเด็นหลักของคำวินิจฉัยส่วนบุคคล และคำวินิจฉัยส่วนบุคคล จำแนกตาม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 13 คน (คะแนนเสียง 8 ต่อ 5)

คำวินิจฉัยส่วนบุคคล							
	ประเด็นหลักที่ 1 กระทรวงมหาดไทย เป็นองค์การตาม รัฐธรรมนูญหรือไม่		ประเด็นหลักที่ 2 กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจ หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่			คำวินิจฉัย	
	เป็น	ไม่เป็น	มี	ไม่มี	ไม่ วินิจฉัย	รับ วินิจฉัย	ไม่รับ วินิจฉัย
1. นายชวน หลีกภัย	✓		✓			✓	
2. นายโกเมน ภัทรภิรมย์		✓		✓			✓
3. นายจุมนพ ณะ สงขลา		✓		✓			✓
4. พลโท จุล อติเรก	✓		✓			✓	
5. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	✓		✓			✓	
6. นายประเสริฐ นาสกุล		✓			✓	✓	
7. นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	✓		✓			✓	
8. นายมงคล สระแก้ว		✓		✓			✓
9. นายสุจินดา บงสุนทร		✓		✓			✓
10. นายสุวิทย์ ธีรพงษ์		✓		✓			✓
11. นายอนันต์ เกตุวงศ์		✓		✓			✓
12. นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ		✓		✓			✓
13. นายอุระ หวังอ้อมกลาง		✓			✓		✓
รวม	4	9	4	7	2	5	8

ที่มา : วิรัช วิรัชนิการวรรณ, วิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
ในรัฐสภาสาร ปีที่ 47 ฉบับที่ 11 เดือนพฤศจิกายน 2542.

2) คำวินิจฉัย ที่ 1/2542 วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2543 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิบสองคนได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญคัดค้านว่ามติของพรรคประชากรไทยมีลักษณะ ตามมาตรา 47 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยด้วยเหตุผลตามตาราง สรุปประเด็นหลักของคำวินิจฉัยรวม

ตารางที่ 2 สรุปประเด็นหลักของคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยรวม		
ประเด็นหลักที่ 1	ประเด็นหลักที่ 2	คำวินิจฉัยชี้ขาด
ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใด ของพรรคประชากรไทยขัด ต่อสถานะและการปฏิบัติ หน้าที่สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรของผู้ร้องทั้ง 12 คน	ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของ พรรคประชากรไทยขัดหรือแย้ง กับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข	มติของพรรคประชากรไทยที่ ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียน สมาชิกพรรคประชากรไทย มีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ คำขออื่นนอกจากนี้ไม่จำเป็นต้อง วินิจฉัย

ที่มา : วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, วิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
ในรัฐสภาสาร ปีที่ 47 ฉบับที่ 11 เดือนพฤศจิกายน 2542.





คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า “มติของพรรคประชากรไทย เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2541 ซึ่งลงชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย อันเป็นเหตุให้ผู้ร้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (8) เป็นมติที่มีชอบ เนื่องจากขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือขัดหรือแย้งกับหลักการ พื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ต้องตามบทบัญญัติมาตรา 47 วรคสามและวรคสี่ของรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง 8 ต่อ 4

การวิเคราะห์การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นการตรวจสอบปรากฏการณ์จริงกับรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยกรณีข้างต้นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในกรณีการสร้างระบบพรรคการเมือง การดำเนินการของพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนโดยส่วนรวมของประเทศเข้าสู่พรรคการเมือง เพื่อตรวจสอบพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกของพรรค และมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง เพราะการทำให้สมาชิกพรรคการเมืองผู้บริหารพรรคการเมืองไม่ปฏิบัติตามมติหรือข้อบังคับพรรค จึงทำให้เกิดความเสียหายกับการสร้างวินัยให้ประชาชน และพรรคการเมืองต่อไป ประการสำคัญที่เข้าสู่อำนาจรัฐจะใช้บทบัญญัติและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นหลักการหรือแนวทางเพื่อทำให้ตนเองดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป



ตารางที่ 3 สรุปประเด็นสำคัญของคำวินิจฉัยส่วนบุคคล จำแนกตามตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
จำนวน 12 คน (คะแนนเสียง 8 ต่อ 4)

	ประเด็นหลักที่ 1 มติของพรรค ประชากรไทยขัดต่อ สถานะและการ ปฏิบัติหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรของผู้ร้อง หรือไม่			ประเด็นหลักที่ 2 มติของพรรค ประชากรไทยขัด หรือแย้งกับหลักการ พื้นฐานแห่งปกครอง ในระบอบ ประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุขหรือไม่			ประเด็นหลักที่ 3 มติของพรรคประชากรไทย ให้ขับผู้ร้องออกจากพรรค (ได้รับคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 4) ผิดกฎหมาย ว่าด้วยพรรคการเมือง หรือข้อบังคับพรรคหรือไม่				คำวินิจฉัย มีลักษณะ ตาม มาตรา 47 วรรคสาม หรือขัด รัฐธรรมนูญ หรือไม่	
	ขัด	ไม่ขัด	ไม่ วินิจฉัย	ขัด	ไม่ขัด	ไม่ วินิจฉัย	ผิด	ไม่ผิด	ไม่ วินิจฉัย	ไม่อยู่ใน อำนาจศาล รัฐธรรมนูญ	มีขัด รณ.	ไม่มียก คำร้อง
1. นายเชาวน์ สายเชื้อ	✓			✓			✓				✓	
2. นายชัยอนันต์ สมทวนิช		✓			✓			✓				✓
3. นายอนันต์ เกตุวงศ์	✓					✓			✓		✓	
4. นายโกเมน ภัทรภิรมย์	✓			✓			✓				✓	
5. พลโท จุล อติเรก	✓			✓			✓				✓	
6. นายประเสริฐ นาสกุล	✓			✓			✓				✓	
7. นายสุจินดา ยงสุนทร		✓		✓			✓				✓	

	ประเด็นหลักที่ 1 มติของพรรค ประชากรไทยขัดต่อ สถานะและการ ปฏิบัติหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรของผู้ร้อง หรือไม่			ประเด็นหลักที่ 2 มติของพรรค ประชากรไทยขัด หรือแย้งกับหลักการ พื้นฐานแห่งปกครอง ในระบอบ ประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุขหรือไม่			ประเด็นหลักที่ 3 มติของพรรคประชากรไทย ให้ขับผู้ร้องออกจากพรรค (ได้รับคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 4) ผิดกฎหมาย ว่าด้วยพรรคการเมือง หรือข้อบังคับพรรคหรือไม่				คำวินิจฉัย มีลักษณะ ตาม มาตรา 47 วรรคสาม หรือขัด รัฐธรรมนูญ หรือไม่	
	ขัด	ไม่ขัด	ไม่ วินิจฉัย	ขัด	ไม่ขัด	ไม่ วินิจฉัย	ผิด	ไม่ผิด	ไม่ วินิจฉัย	ไม่อยู่ใน อำนาจศาล รัฐธรรมนูญ	มีขัด รธน.	ไม่มีก คำร้อง
8. นายอิสสระ นิติทัศน์ประกาศ			✓	✓						✓	✓	
9. นายจุมพล ณ สงขลา			✓			✓	✓					✓
10. นายมงคล สระภู		✓			✓			✓				✓
11. นายสุวิทย์ ธีรพงษ์		✓			✓					✓		✓
12. นายอุระ หวังอ้อมกลาง	✓					✓			✓		✓	
รวม	6	4	2	6	3	3	6	2	2	2	8	4

*ผู้ร้องทั้ง 12 คน ยังไม่พ้นจากสมาชิกพรรค จึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ



นอกจากนั้นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในอีกหลาย ๆ กรณีในช่วงเวลาที่ก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีบุคคล⁵⁰ กลุ่มบุคคล⁵¹ หน่วยงาน⁵² และหลายฝ่ายได้วิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยที่ขาดบางกรณีอย่างกว้างขวางเพราะตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้ให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันสถาบันทางการเมืองรวมทั้งองค์กรของรัฐทุกองค์กรด้วย⁵³ ประการต่อมาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญส่งผลถึงบุคคลที่เป็นคู่กรณีและมีผลกระทบต่อประชาชน สังคม การเมือง การปกครองของประเทศอย่างต่อเนื่อง

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่แม้จะมีการเลือกสรรมาอย่างดีแต่ผลในทางปฏิบัติมีข้อบกพร่องและเป็นองค์กรที่สำคัญในกระบวนการ ปฏิรูปการเมือง การปฏิรูประบบราชการ ซึ่งประชาชน สังคมตั้งความหวังไว้เพื่อช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการทำหน้าที่ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ทางปฏิรูปทางการเมือง การปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

ข้อสังเกตที่ผู้วิเคราะห์ขอนำเสนอเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ คือ ความพร้อมของบุคลากร ข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจ ระบบศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่มีการจัดตั้งมานานแต่นำมาประยุกต์ใช้ได้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และเทคโนโลยีสารสนเทศของสังคมไทยและตามเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมืองการปกครองในกรณีที่ดีต้องขึ้นศาลขัดกัน ประชาชนและสังคมต้องสนใจศาลรัฐธรรมนูญจะจับตามองเพื่อตรวจสอบให้องค์กรเหล่านั้นทำหน้าที่ด้วยความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความรับผิดชอบและมีเอกภาพต่อไป

3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

วุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิธิการสามัญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน

50 นายมีชัย ฤชุพันธุ์, นายอานันท์ ปันยารชุน, นายชุมพล ศิลปอาชา, นายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ

51 พรรคความหวังใหม่

52 หนังสือพิมพ์หลาย ๆ ฉบับ เช่น เดลินิวส์ ไทยโพสต์ มติชน

53 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 268



LIRT

11 คน ร้อยละ 73 ของคณะกรรมการธิการสามัญเป็นข้าราชการบำนาญ และผู้ที่ได้รับการสรรหาเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มี 5 ประเภทดังนี้

ประเภทที่ 1 เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน

ประเภทที่ 2 เป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชี หรือตรวจสอบภายใน

ประเภทที่ 3 เป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ

ประเภทที่ 4 เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน

ประเภทที่ 5 ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นทางธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่น ๆ อีก 9 คน ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติคัดเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้

ประเภทที่ 1 มีจำนวน 2 คน ได้แก่

นายปัญญา สติฐิต เป็นอดีตผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ระดับ 11) และต้องสรรหาเพิ่มเติมอีก 1 ท่าน เพราะอีก 3 ท่านไม่ผ่านการพิจารณา อายุ 63 ปี และกำลังดำเนินการสรรหาเพิ่มเติม

ประเภทที่ 2 มีจำนวน 2 คน คือ

- นางจารุวรรณ เมณฑกา รองผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน อายุ 54 ปี

ประเภทที่ 3 มีจำนวน 2 คน คือ

- นางจิระพรรณ นิรัตศัย รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อายุ 60 ปี

- ศาสตราจารย์ คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี ปัจจุบันดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย



ธรรมศาสตร์ กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ ประธานคณะกรรมการติดตามตรวจสอบ (Audit Committee) และกรรมการมูลนิธิเพื่อการวิจัยแห่งประเทศไทย และกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) อายุ 65 ปี

ประเภทที่ 4 มีจำนวน 2 คน คือ

- นายชัยเขต สุนทรพิพิธ อดีตที่ปรึกษาประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (ระดับ 11) สมาชิกวุฒิสภา (2539-2542) อายุ 62 ปี

- นายปรัชญา สุตะบุตร รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ระดับ 10 ปัจจุบัน อายุ 59 ปี

ประเภทที่ 5 มีจำนวน 2 คน คือ

- นางสุลิมาศ สุทธิสัมพันธ์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริษัท ยูไนเต็คฟูดส์ จำกัด (มหาชน) และเป็นรองประธานบริษัทอื่น ๆ อีก 3 บริษัท และเป็นผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลางด้วย อายุ 55 ปี

- นายปัญญา ตันติยวงศ์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ บริษัท ไจนาสดี เซรามิก จำกัด และกรรมการบริษัท King Power Duty free จำกัด อายุ 59 ปี

วาระของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว จากการศึกษารายงานของคณะกรรมการการสามัญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พบว่ากรรมการส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์และการทำงานเกี่ยวข้องกับวุฒิสภา และเป็นข้าราชการที่ใกล้ชิดเกษียณอายุ หรืออดีตข้าราชการประจำ ส่วนบุคคล ที่มาจากภาคเอกชนก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน

ตารางที่ 4 อายุและอาชีพของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

อายุ \ อาชีพ	(ระบบราชการ) ภาครัฐ	ภาคเอกชน	รวม
54-59	2	2	4
60-สูงกว่า	5	-	5
รวม	7	2	9

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่ได้เริ่มทำงาน แต่คาดว่าจะมีแนวคิดตามระบบราชการที่มีอำนาจกำหนดนโยบายและเป็นเสียงข้างมากในคณะกรรมการ โดยประชาชนและสังคมต้องสังเกตและตรวจสอบบุคคลเหล่านั้นว่ามีการดำเนินงานตามเจตนารมณ์ ในการปฏิรูปการเมืองการปกครองและตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

4) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งวุฒิสภานำกราบบังคมทูลและนำให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจหรือกิจการอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริต

คณะกรรมการสรรหาได้สรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้ทั้งสิ้น 9 คน คือ

1. นายกำธร อุดมฤทธิรุจ
2. พล.ต.อ. ไกรสุข สিনสุข
3. นายญาณเดช ทองสีมา
4. นายพิเชต สุนทรพิพิธ
5. นายวิชัย โสสุวรรณจินดา
6. นายสุรสิทธิ์ โกศลนาวัน
7. นายอัษฎางค์ ปาณิกบุตร
8. พล.ต.ท. โสภณ วาราชนนท์
9. นายอุทยาน อุทยานะกะ

อดีตเอกอัครราชทูต ปัจจุบันเป็นที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศของประธานวุฒิสภา (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อดีตรองผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี วุฒิสมาชิก อดีตผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ อดีตคณบดี คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง อดีตผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อดีตผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

คณะกรรมการสรรหาได้ส่งรายชื่อบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาให้สภาผู้แทนราษฎรคัดเลือกเหลือ 6 คน และสภาผู้แทนราษฎรจะคัดเลือกเหลือไม่เกิน 3 คน

สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2542 และได้ลงมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจแผ่นดินรัฐสภาไว้จำนวน 6 คน ซึ่งได้แก่

1. นายกำธร อุดมฤทธิรุจ
2. พล.ต.อ. ไกรสุข สিনศุข
3. พล.ต.ท. ไสภณ วารานนท์
4. นายอุทยาน อุทยานะกะ
5. นายญาณเดช ทองสีมา และ
6. นายพิเชต สุนทรพิพิธ

ทั้งนี้ผู้ที่ผ่านการคัดเลือกเป็นไปตามวิปของรัฐบาล และจากเหตุผลของพรรคประชาธิปัตย์ มีรัฐมนตรีได้ลอบบีให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์สนับสนุนนายพิเชต สุนทรพิพิธ และไม่ให้สนับสนุนนายสุรสีห์ โกศลนนท์ ซึ่งอ้างว่ามีปัญหาในการทำงานเป็นทีม ส่วนนายญาณเดช ทองสีมา แม้จะได้ถูกปลดจากตำแหน่งรองผู้ว่าการกรุงเทพมหานครเพราะขัดแย้งกับทีมงานของผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร แต่นายญาณเดช ทองสีมาเคยเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์มาก่อน นอกจากนั้นยังมีปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม *

ในขณะนั้นสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งรายชื่อบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติคัดเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งกำลังจะดำเนินการต่อไป

5) ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วย

โครงการสร้างตลาดนัดที่ฝั่งธนบุรี คนในตระกูลหนึ่งที่บริจาคที่ดิน 100 ไร่ แต่ที่ดินรอบ ๆ บริเวณก่อสร้างตลาดนัดเป็นของคนในตระกูลนั้น จึงจะถูกคัดค้านจนล้มเลิกโครงการที่สุด

ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งข้อพิพาทเกิดจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งข้อพิพาทเกิดจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

รัฐบาลจะเลือกตุลาการปกครองสูงสุดให้วุฒิสภาพิจารณา คัดเลือก จำนวน 23 คน แล้วนำขึ้นทูลเกล้าให้พระมหากษัตริย์พิจารณาโปรดเกล้าแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง และตุลาการปกครองสูงสุดจะไปเลือกตุลาการศาลปกครองชั้นต้น และตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายต่อไป เมื่อรัฐบาลเสนอรายชื่อตุลาการศาลปกครองสูงสุดไปให้วุฒิสภาพิจารณาแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด วุฒิสภาไม่ยอมรับพิจารณาโดยมีมติจากที่ประชุมว่ารายชื่อดังกล่าวมีที่มาที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้นนายกรัฐมนตรีจึงควรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ และปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงเสนอชื่อตุลาการศาลปกครองสูงสุดทั้ง 23 คน กลับไปให้วุฒิสภาเลือกสรรอีกครั้งหนึ่งซึ่งบุคคลที่รัฐบาลเสนอชื่อไปนั้น มีรายชื่อดังนี้

- | | |
|------------------------------|--|
| 1. นายกระมล ทองธรรมชาติ | อดีตข้าราชการมหาวิทยาลัย และสสร. |
| 2. นายเจริญ หัตถกรรม | อดีตข้าราชการตุลาการ |
| 3. นายเฉลิมชัย วสินนท์ | อดีตข้าราชการและกรรมการข้าราชการรัฐสภา |
| 4. นายดำริ วัฒนสิงห์ | อดีตข้าราชการกระทรวงมหาดไทย |
| 5. นายธงชัย ลำดับวงศ์ | อดีตข้าราชการสำนักงานประมาณ |
| 6. นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ | อดีตข้าราชการสำนักงาน ก.พ. |
| 7. พล.อ.นิยม ศันสมาคม | อดีตข้าราชการกลาโหม (ทหาร) |



8. นายปรีชา พานิชวงศ์	อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
9. นายผัน จันทรปาน	อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
10. นายพีรพล เชาวนศิริ	อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
11. นายไพศาล กุศลชัย	อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
12. นายโกศล พลกุล	อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
13. นายสวัสดิ์ วัฒนยากร	อาจารย์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
14. นายหิรัญ วิจิตรวิทย์กุล	อาจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
15. นายอัษฎาทร จุฬารัตน์	เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
16. นายอัศวิน สุมาวงศ์	อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
17. นายอำพล สิงห์โกวิท	อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
18. นายสมยศ เชื้อไทย	อาจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
19. นายวรพจน์ วิชาญพิชฌ์	อาจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
20. นายสหาย ทรัพย์สุนทรกุล	อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
21. นายบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ	อาจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
22. นายขวัญชัย คันทะวงษ์	ข้าราชการตุลาการ
23. นายสมผัส พึ่งประดิษฐ์	ทนายความอิสระ

วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2543 วุฒิสภาได้เรียกประชุมวาระพิเศษเพื่อพิจารณาเรื่องด่วน การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุดตามที่รัฐบาลเสนอรายชื่อมา โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม ใช้วิธีการประชุมลับโดยก่อนเข้าวาระการประชุม มีสมาชิกวุฒิสภาหลายคนขอหารือในที่ประชุมว่าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่ตรงกับที่ส่งเรื่องให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและตามความต้องการของวุฒิสภา นอกจากนั้นที่ประชุมสภาได้มีมติ ส่งให้รัฐบาลไปพิจารณาใหม่เพราะกระบวนการสรรหาไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องด่วนนี้ แต่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ได้ชี้แจงว่าจะรายงานให้ที่ประชุมรับทราบ โดยทนายประชุมลับ ที่ประชุมวุฒิสภาไม่มีการลงมติและลงคะแนนเสียง (Vote) เป็นรายบุคคล ที่ประชุมวุฒิสภาได้รับรองบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดลำดับที่ 1-17 โดยลำดับที่ 18-19 ที่ไม่ได้รับเลือกเป็นอดีตที่ปรึกษากฎหมายของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวง

มหาดไทย โดยเฉพาะลำดับที่ 20 มีคุณสมบัติในเรื่องความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ ขณะเป็นรองอัยการสูงสุดซึ่งถูกร้องเรียนและเกี่ยวข้องกับคดีหลาย ๆ คดี ในขณะที่ลำดับที่ 21-22 วุฒิสภาเห็นว่าอายุน้อยและไม่มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินตลอดจน ประสบการณ์ด้านงานศาลปกครอง ส่วนลำดับที่ 23 แม้ว่าจะเป็นทนายที่ช่วยเหลือคนจน แต่วุฒิสภาเห็นว่าประวัติไม่ได้ระบุนายละเอียดยกและเคยถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์การรับรองบุคคลเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดพบว่าทั้ง 17 ท่านนั้น เป็นอดีตข้าราชการและข้าราชการประจำที่อยู่ในระบบราชการเท่านั้น และมีอดีตข้าราชการ ร้อยละ 70 และเป็นข้าราชการประจำร้อยละ 20 ดังนั้นบทบาทของวุฒิสภาที่เลือกรับรองบุคคล ที่จะมาเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดเป็นบทบาททางการเมืองของข้าราชการ ซึ่งมีความมั่นคง แข็งแรงมีอิทธิพลและสามารถใช้อิทธิพลแทรกแซงทางการเมืองที่เรียกว่าการเมืองที่มีศูนย์กลาง อยู่ที่ระบบราชการมากกว่าที่ระบบการเมืองคือสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐบาล กรณีตัวอย่างของ ศาลปกครองมีความชัดเจนว่าความขัดแย้งทางการเมืองที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจึง เกิดขึ้นจากความขัดแย้งภายในระบบราชการมากกว่าเกิดจากความขัดแย้งในสถาบันทางการเมือง⁵⁴ นอกจากนั้นสถาบันทางการเมืองไม่สามารถใช้อิทธิพลต่อสถาบันระบบราชการได้เลย⁵⁵ การวิเคราะห์ศาลปกครองทำให้พิจารณาได้ว่าศาลปกครองได้เคลื่อนย้ายข้าราชการประจำจาก หน่วยงานของรัฐที่เกษียณอายุไปแล้วเข้าสู่หน่วยงานใหม่ และจากการตั้งกฎ ระเบียบของ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด เพื่อเลือกสรรตุลาการศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการศาลปกครอง อุทธรณ์จะเคลื่อนย้าย (Mobilization) ข้าราชการพลเรือนเข้าสู่ข้าราชการตุลาการที่มีอำนาจและ ค่าตอบแทนสูงกว่าที่ได้รับในปัจจุบัน แม้แต่รักษาการเลขาธิการศาลปกครองและรักษาการ รองเลขาธิการศาลปกครองก็เคลื่อนย้ายจากข้าราชการพลเรือนระดับ 8 จ. เข้าสู่ตำแหน่ง ข้าราชการพลเรือนระดับ 11 และระดับ 10 ตามลำดับ จึงเป็นระบบอำมาตยาธิปไตยอย่าง แท้จริง คือระบบการเมืองที่ข้าราชการมีอำนาจทางการเมือง⁵⁶

⁵⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมือง น.24. จาก Fred W. Riggs "Bureaucrats and Political Development : A Paradoxical View" in Joseph Lopatombare (ed.) Bureaucracy and Political Development Princeton New Jersey : Preinceton University Press, 1963) pp. 120-196 โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

⁵⁵ การประชุมวุฒิสภาวาระพิเศษ เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2543

⁵⁶ เพิ่งอ้าง 54 น.252



6) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)

คณะกรรมการ ปปช. มีจำนวน 9 คน ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ซึ่งมีลักษณะการสรรหาตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ⁵⁷ เมื่อได้ครบแล้ว ปปช. ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1. นายโอภาส อรุณินทร์
2. คุณหญิงปรีญา เกษมสันต์ ณ อยุธยา
3. นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม
4. พันโท กมล ประจวบเหมาะ
5. นายเกริกเกียรติ พิพัฒนเสรีธรรม
6. นายณัฐ ศรีวิหก
7. นายประสิทธิ์ ดำรงชัย
8. นางฤดี จิवालักษณ์
9. พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์

กรรมการแต่ละคนได้รับมอบหมายให้ดูแลเป็นสถาบัน ๆ ไป คุณหญิงปรีญา เกษมสันต์ได้รับมอบหมายให้ดูแลคณะรัฐมนตรี นายแพทย์บรรลु ศิริพานิช ได้รับมอบหมายให้ดูแลสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ปรากฏว่าได้มีผู้ยื่นคำร้องขอให้ ปปช. ตรวจสอบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์) และนายรักเกียรติ สุขชนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขว่ามีพฤติการณ์ทุจริตหรือร้ายวณผิดปกติ ซึ่งทั้ง 2 เรื่องอยู่ในการรวบรวมเอกสารชั้นต้น ของอนุกรรมการและจะต้องพิจารณาให้เสร็จอย่างรวดเร็วเพื่อให้คนไม่ผิดไม่มีมลทินติดตัวนาน และคนผิดพ้นจากการเมืองโดยเร็ว แต่ปัญหาคือผู้ที่อยู่ในอำนาจจะไม่มีวามเสมอภาคกับผู้ที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจ ซึ่งสังคมไทยและองค์กรตรวจสอบต้องเฝ้าติดตามเรื่องดังกล่าวต่อไป เพราะกรณีของรัฐมนตรีรักเกียรติ สุขชนะ ปปป. ได้ตรวจสอบ 5 ครั้งไม่ปรากฏความผิดแต่กำลังอยู่ในการพิจารณาของ ปปช. ขณะนี้ เพราะปปช. อ้างว่ามีผู้เสียหายกล่าวหาว่าทุจริต

⁵⁷

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 297 วรรคสาม

7) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตรวจสอบอีกองค์กรหนึ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และอื่น ๆ ตามที่กฎหมาย⁵⁸ กำหนด ในปัจจุบันนี้คณะกรรมการสรรหาตามกฎหมายกำลังเปิดรับสมัครเพื่อพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อส่งให้วุฒิสภารับรองและนำกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาต่อไป

4.3 ระบบการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

องค์การตรวจสอบที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ในปัจจุบันจึงมีทั้งการตรวจสอบโดยนโยบายและวิธีอื่น ๆ กับการตรวจสอบทางกฎหมาย เพราะระบบการตรวจสอบทุจริตได้สร้างจากหลักการสำคัญของระบบการตรวจสอบ 2 ระดับ ดังนี้⁵⁹

1. หลักนิติธรรมและความชอบด้วยกฎหมายทางอาญา ซึ่งถือหลักว่าความผิดและโทษจะต้องอาศัยกฎหมายอาญาที่ใช้อยู่ในขณะกระทำผิดเป็นหลัก แต่อาจตั้งศาลพิเศษมีวิธีพิจารณาพิเศษเพื่อพิจารณาความผิดได้ หากศาลนั้น ๆ และวิธีพิจารณานั้น ๆ ตั้งไว้แล้วก่อนผู้นั้นจะถูกพิจารณาคดี

2. หลักการพิจารณาคดีการเมืองหรือที่การเมืองให้มีประสิทธิภาพและได้ผลโดยให้ความคุ้มครองผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลอย่างเหมาะสม หมายถึงถ้ามีความผิดทางการเมืองก็ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง แต่ถ้ามีการกระทำทางนโยบายที่มีความผิดทางอาญาด้วยก็ต้องรับผิดทางอาญา ซึ่งต้องถูกลงโทษหนักกว่าบุคคลธรรมดา

4.4 สรุป

องค์กรตรวจสอบทุกองค์การจะมีความเป็นอิสระในการตรวจสอบทุกระดับไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญซึ่งควบคุมกฎหมายที่รัฐสภาตรงไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ และอำนาจการชี้ขาด

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 200 และกฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

⁵⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ไม่ปรากฏ พ.ศ. น. 63-69.

อื่น ๆ อำนาจหน้าที่องค์กรต่าง ๆ ที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน การควบคุมพรรคการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ศาสนา ศาสนาพุทธ ซึ่งเป็นศาสนาหลักทั่วไปที่พิจารณาที่ดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลอื่น และพิจารณาที่ดีแห่ง คดีอาญา ศาลปกครองควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร และข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตรวจสอบและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ป้องกันการประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการใช้เงินแผ่นดิน องค์กรตรวจสอบที่กล่าวมานี้จะเชื่อมโยงกับวุฒิสภา และเกี่ยวข้องกับการเมืองน้อยโดยได้วุฒิสภาลงมติเลือก ซึ่งมีกรรมการสรรหาที่ไม่ใช่ย้ายการเมือง การดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบจะเป็นวาระเดียว และอาจถูกตรวจสอบและถอดถอนได้

นอกจากนั้นองค์กรตรวจสอบทุกองค์กรและหน่วยงาน ของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ จะต้องถูกตรวจสอบทั้งสิ้น เพราะอาจใช้อำนาจโดยไม่ชอบได้องค์กรต่าง ๆ ที่ถูกตรวจสอบมีดังนี้

- ก. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจถูกไม่ไว้วางใจ ถูกถอดถอน และถูกดำเนินคดี
- ข. ข้าราชการและองค์กรตรวจสอบอื่น เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้พิพากษาใน ทุก ๆ ศาล อัยการสูงสุด กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถูกตรวจสอบและอาจถูกถอดถอนพร้อมทั้งดำเนินคดีทางอาญาได้
- ค. ปปช. ก็อาจถูกตรวจสอบ ถูกถอดถอนและดำเนินคดีทางอาญาได้และต้องรับโทษหนักกว่าองค์กรอื่น หรือผู้อื่นเป็นสองเท่า
- ง. ตำรวจและอัยการถูกตรวจสอบโดยผู้เสียหายหรือจำเลยคดีสำเนาคำให้การ และขอทราบรูป พยาน หลักฐานและความเห็นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้สั่งไม่ฟ้องคดี

อย่างไรก็ตามองค์กรตรวจสอบและวิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจะกระจายไปทั่วถึงทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นหรือไม่นั้น อย่างน้อยกรณีตัวอย่างขององค์กรตรวจสอบบางองค์กรก็เป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้อาจจะกล่าวได้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนเหตุผลและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน เพื่อมิให้เกิดปัญหาจากการติดตามเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แม้แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงแสดงความห่วงใยในเรื่องการติดตามที่องคมนตรี ฯพลฯ ธานีรินทร์ ภัยวิเชียร ได้วิเคราะห์พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว



ในทางกฎหมาย และทรงใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างเที่ยงตรง และทรงพระเมตตา
 ตอนหนึ่งองค์มนตรีกล่าวว่า⁶⁰ “การตีความกฎหมายเป็นหัวใจสำคัญ การตีรัฐธรรมนูญเป็น
 พิเศษ และต้องให้ความสำคัญกับการใช้ภาษาในกฎหมายเป็นอย่างมาก” ความยุติธรรมเป็นหลัก
 ที่นักกฎหมายไทยพึงให้ความสำคัญในผู้ที่มีส่วนร่วมในการรักษำนาจตุลาการ ความยุติธรรม
 ในจิตใจและการพิจารณาอย่างรอบคอบเป็นหลักการในกรณีที่กฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือใน
 การรักษาความยุติธรรม ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายอาจปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกฎหมาย เพื่อให้
 การปกครองเป็นไปอย่างยุติธรรม โดยยึดหลัก เหตุผลปรับเข้ากับความจริง การเปลี่ยนแปลง
 ทศนคติและวิธีการของศาลเป็นไปได้ยาก ดังนั้น ผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายจึงใช้ความยุติธรรม
 เป็นรากฐานที่ไม่ขัดกับสามัญสำนึก และกฎหมายต้องมีความแน่นอนด้วย

60

นายธำนิมิตร กรัยวิเชียร, ปาฐกถา เรื่อง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับพระอัจฉริยภาพในทางกฎหมาย เมื่อวันที่
 5 มกราคม 2543, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.





บทที่ 5

ปัญหา ข้อเสนอแนะและสรุป

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรทุกองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญนั้น มีปัญหาที่สำคัญหลาย ๆ ประการ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญได้นำมาใช้เพียง 2 ปี 4 เดือน และองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุก ๆ องค์กรได้ดำเนินการบางองค์การ บางองค์การก็ยัง จัดตั้งไม่เรียบร้อย ดังนั้นจากการดำเนินการขององค์กรตรวจสอบที่เกิดขึ้นแล้ว และจะเกิดขึ้น ในอนาคตมีปัญหาดังนี้

5.1 ปัญหาในการตรวจสอบตามหลักการปกครองที่ดี (Good Governance)

1. ปัญหาภูมิหลังของกรรมการในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังมีทัศนคติและวิธีการตามรูปแบบการบริหารดั้งเดิม
2. องค์กรตรวจสอบในรูปแบบคณะกรรมการเป็นองค์กรที่มีปัญหาที่ต้องใช้ระบบประชาธิปไตย และบางองค์การไม่โปร่งใส
3. องค์กรตรวจสอบไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ
4. องค์กรตรวจสอบบางองค์การมีโครงสร้างขนาดใหญ่เกินไปและไม่สามารถจะตัดสินปัญหาเพราะสังคมใช้อารมณ์ในการตัดสินมากกว่าหลักเหตุผลและความยุติธรรม
5. องค์กรตรวจสอบทำงานอย่างไม่มีเอกภาพเนื่องมาจากภูมิหลังและการหล่อหลอมทางสังคม ตลอดจนวัฒนธรรมองค์การที่หลอมให้กรรมการบางคนยังติดอยู่กับความรู้ประสบการณ์แบบดั้งเดิมในการตัดสินใจ และขาดวิสัยทัศน์ ตลอดจนการศึกษาเรื่องอำนาจหน้าที่
6. การทำงานขององค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เพราะบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงานอีกหลาย ๆ หน่วยงาน ยังคงวิพากษ์วิจารณ์ และบางครั้งก็เปลี่ยนเป็นประเด็นทางการเมือง

จากปัญหาที่เกิดขึ้นยิ่งทำให้้องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อีกหลายองค์การที่เกิดขึ้นจะต้องทำงานด้วยความระมัดระวังรอบคอบและยึดหลักการปกครองที่ดี ⁶¹

61

Bidhya Boworn Watanana, Transforming Bureaucratic for The 21th Century The New Democratic Governance paradigm, Bangkok, 1999.



LI RT

ซึ่งจะนำมาใช้เป็นข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.2 ข้อเสนอแนะ

พิทยภา บวรวัฒนา ได้เสนอว่าในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต้องปรับตัวและมีวิสัยทัศน์ให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม โดยใช้หลักการปกครองที่ดี (Good Governance) ซึ่งมีการดำเนินการดังนี้

(1) การมีองค์กรขนาดเล็ก ซึ่งองค์การตรวจสอบจะต้องมีขนาดเล็กจึงจะทำให้การทำงานคล่องตัว

(2) องค์การตรวจสอบต้องมีการดำเนินการตามวิธีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยการให้ภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคเอกชนร่วมกันให้ความเห็นหรือมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการทำหน้าที่ของเขาได้อย่างเป็นอิสระ

(3) องค์การตรวจสอบต้องทำงานเป็นเอกภาพ เป็นอิสระและปลอดจากการเมืองหรือเป็นกลางทางการเมือง มีคุณธรรม จริยธรรมในหลักวิชาชีพ และการทำหน้าที่โดยไม่เบียดเบียนอำนาจ (Abuse of Power)

(4) องค์การตรวจสอบต้องทำงานด้วยความโปร่งใส สดyscy และมือสะอาด

(5) องค์การตรวจสอบต้องคำนึงถึงการให้บริการกับลูกค้าทั้งหลายด้วยความรับผิดชอบ

(6) องค์การตรวจสอบต้องปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพในการทำงาน

(7) องค์การตรวจสอบต้องพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ (Accountable) จากบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงานหลายหน่วยงาน และสังคมตลอดเวลา

อย่างไรก็ตามระบบปกครองที่ดีมีหน้าที่ดำเนินการตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยการมีโครงสร้างและขนาดต้องมีการให้เล็กลงทำให้องค์การมีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น และมีความเป็นเอกภาพ พร้อมที่จะถูกตรวจสอบโดยทุก ๆ งานในสังคมด้วย

5.3 สรุป

ในยุคโลกาภิวัตน์ ขณะที่ประเทศไทยเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ สังคมการเมือง เทคโนโลยีและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างรวดเร็วของโลก สิ่งสร้างปัญหาให้กับประเทศไทยและสังคมไทย คือการยึดติดกับระบบเศรษฐกิจโลกอย่างเป็นเครือข่าย ผู้นำชาติวิสัยทัศน์ สถาบันทางการเมืองเสื่อมลง สถาบันระบบราชการที่เปลี่ยนแปลงโดยชาติวิสัยทัศน์ รัฐบาลขาดภาวะผู้นำ การตัดสินใจ นโยบายและการแจกแจงทรัพยากรธรรมชาติ ยังคงพัวพันกับสถาบัน ระบบราชการ จึงทำให้ถูกสถาบันระบบราชการขยายเครือข่ายกว้างขวางใหญ่โต และมีขนาดทะลอะทะมากขึ้น

วิกฤตการณ์ที่เรียกว่าวงจรอุบาทว์ส่งผลให้การเมืองไทยถูกบีบบังคับให้ปฏิวัติการเมืองการปกครองโดยกฎหมายเป็นครั้งแรก⁶² รัฐธรรมนูญหรือนโยบาย หรือกฎเกณฑ์ กติกา การเมืองการปกครองถูกกำหนดขึ้นแล้วโดยสมาร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาตั้งขึ้น กฎกติกาทางการเมืองการปกครองใหม่ได้ สิ่งสร้างใหม่ ๆ ให้กับสังคมไทยมาแล้วข้างต้น แต่ความสำคัญที่สุดที่จะให้การเมืองการปกครองไทยพัฒนาในเวทีโลกทั้งเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้นคือ การนำกฎหมายหรือกติกาเหล่านี้ไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ด้วยความรับผิดชอบของสถาบันระบบราชการ ในขณะเดียวกันสถาบันการเมืองและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจะต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล รับผิดชอบ รวมถึงการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติและการควบคุมกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลด้วย สุดท้ายที่สำคัญสังคมไทยคงต้องการสถาบันการเมืองที่ซื่อสัตย์ โปร่งใส มีวิสัยทัศน์ และสถาบันในระบบราชการที่มีคุณธรรม จริยธรรม ตลอดจนทั้งสองสถาบันพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ และมีความโปร่งใส ในที่สุดสังคมไทยจะเกิดความมั่นคงและมั่งคั่งจนทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นเท่าเทียมอารยะประเทศ

⁶²

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, กรุงเทพฯ, 2540.

นายอนันต์ อนันตกุล อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทยได้เขียนไว้ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำอย่างน่าสนใจมีความตอนหนึ่งว่า ⁶³

“นักการเมืองที่ดี ข้าราชการที่ดีและมีความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ มีการยอมรับซึ่งกันและกัน ก็จะเหมือนเหรียญที่มีสองหน้า หน้าหนึ่งเป็นเรื่องของการเมืองที่กำหนดนโยบาย อีกด้านหนึ่งจะเป็นเรื่องของการบริหาร การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ให้บังเกิดผลโดยตรงต่อประชาชนได้ตัวอย่างปัญหาทั้งหลายที่เกิดขึ้นนั้น จะเกิดขึ้นโดยมีเจตนาไม่บริสุทธิ์กิติ หรือเจตนาบริสุทธิ์ แต่มีความเข้าใจในข้อมูลคลาดเคลื่อนกิติ ไม่ใช่ประเด็นปัญหาที่สำคัญ ประเด็นอยู่ที่ต่างเข้าใจในหน้าที่ซึ่งกันและกัน มีความสัมพันธ์ที่สามารถ จะพูดคุยมีการทำงานที่ยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ และมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ภายใต้หลักการที่สำคัญที่สุดก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชน”

ในสังคมโลกาภิวัตน์หรือโลกไร้พรมแดนมีคำถามที่น่าสนใจว่านโยบายปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยนั้น ประชาชนและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมเลยหรือไม่ และบุคคลกลุ่มบุคคลดังกล่าวเป็นลูกค้าของระบบราชการหรือไม่ และเขาทั้งหลายเหล่านั้นมีอำนาจได้แก่ข้อเรียกร้องหรือการสนับสนุนในนโยบายการปฏิรูประบบราชการแค่ไหน เพียงใด นโยบายปฏิรูประบบราชการจะมีการประเมินผลเมื่อไร และอย่างไร จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจที่น่าติดตามผลต่อไป



⁶³ อนันต์ อนันตกุล, วิธีคิดของอนันต์ อนันตกุล ในการบรรยายหลักสูตร นักปกครองระดับสูง เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2537 ณ วิทยาลัยปกครองปทุมธานี, 2537.



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คณะกรรมการการวางแผนการบริหารราชการ.2536.แผนหลักสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2537-2541).

คณะกรรมการการวางแผนการบริหารราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. แผนพัฒนาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2537-2541.

คณะกรรมการการวางแผนการบริหารราชการ.2541.แผนพัฒนาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2542-2544).

คดีใน บุญสุวรรณ. กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ.การศึกษาแนวทางเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพของงานฝ่ายนิติบัญญัติ. รายงาน การวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช.2529.การพัฒนาสมรรถนะขององค์การฝ่ายนิติบัญญัติ.รายงานการศึกษาเสนอต่อประธานรัฐสภา. กันยายน 2529.

นิติ ยิ้มแย้ม.2540. การบริหารระบบราชการและหน่วยงานภายในของรัฐสภา. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล สถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่2.

ฝ่ายประชุมที่ 1.2537. ขั้นตอนว่าด้วยกระบวนการวิธีปฏิบัติในการจัดประชุมคณะกรรมการธิการ. รายงานการศึกษาเสนอต่อกองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

มนตรี เต่งตระกูล.2517. รัฐสภาไทย:ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ.วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มนตรี รูปสุวรรณ.2531.ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย.คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มนตรี รูปสุวรรณ.2538.ระบบการบริหารงานหน่วยงานธุรการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ.รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการการพัฒนาประชาธิปไตย (จพป.) กรุงเทพฯ: สำนักงาน



LIRT

สนับสนุนกองทุนการวิจัย

ทิพาวดี เมฆสวรรค์, กลยุทธ์ปรับปรุงราชการ:มุมมองจากแผนพัฒนาประเทศ เอกสารวิจัย
ส่วนบุคคล, หลักสูตรนักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 34 พ.ศ.2534-2535.

พิทยา บวรวัฒนา, ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์,จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

วรเดช จันทรศร และคณะ.2535.การปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
รายงานการศึกษาต่อประธานคณะอนุกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเกี่ยวกับการ
ปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

ศุภชัย ยาวะประภา.2532.แนวคิดในการปฏิรูปในระบบราชการ.คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

สุจิต บุญบงการ.2526.บทบาทของสภานิติบัญญัติ.คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์.

อุทัย เลาหวิเชียร, เอกภาพของการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน,คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,2533.

อุตรา อมรฉัตร, รัฐสภาญี่ปุ่น, รัฐสภาสาร ปีที่ 38, ธันวาคม 2533.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.2542.โครงสร้างและอำนาจหน้าที่.จาก <http://www.parliament.go.th>.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.2541.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.กรุงเทพฯ:

เนรุการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.2541.พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ:

เนรุการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.2541.แผนพัฒนาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ฉบับที่ 1. พ.ศ.2537 –2541.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. แผนพัฒนาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2542-2544).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.แผนพัฒนาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปี พ.ศ. 2537-2541.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.2539ระบบงานรัฐสภา.กรุงเทพฯ:กองการพิมพ์.



LIRT

ภาษาอังกฤษ

_____.TRANSFORMING BUREAUCRACIES FOR 21st Century :The New Democratic Governance Paradigm; Chulalongkorn University, Thailand, 2542.

Reform,"in Hon S. Chan (ed). THE HANDBOOK OF COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE ASIA-PACIFIC BASIN. New York:Marcel Dekker.

_____. (forthcoming/c). "The Politics of Reform of the Secretariat of the Prime Minister in Thailand. AUSTRALIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION.

_____. (forthcoming/d)."The Phenomenon of New Ministries and the Politician Bureaucrat Perspective." ASIAM REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION.

-Campbell, Colin (1993a)."Public Service and Democratic Accountability." In Richard A. Chapman (ed.).ETHIC IN PUBLIC SERVICE. Edinburgh :Edinburgh University Press,

_____. (1993b). "Political Executives and their Officials," in Ada W. Finifter (ed.). POLITICAL SCIENCE :THE STATE OF THE DISCIPLINE II. Washington, D.C. American Political Science Association.

-Campbell, Colin and Graham K. Wilson (1995). THE END OF WHITEHALL : DEATH OF A PARADIGM? Oxford :Blackwell publishers.

-Citizen's Charter Unit (1995). THE CIVIL SERVICE : CONTINUITY AND CHANGE. London: HMSO.

-Commission on Global Governance (1995). OUR GLOBAL NEIGHBORHOOD. New York : Oxford University press.

-Cooper, Phillip J. (1995)."Accountability and Administrative Reform :Toward Convergence and Beyond, "in Guy B. Peters and Donald J. Savoie (eds.). GOVERNANCE IN A CHANGING ENVIRONMENT. Montreal and Kingston : McGill-Queen's University Press.

-Drucker, Peter F. (1989).THE NEW REALITIES. Great Britain :Butterworth-

Heinemann Ltd.

_____ (1994).MANAGINGIN A TIME OF GREAT CHANGE. Great Britain :Butterworth-Heinemann Ltd.

-Golembiewski, Robert T.(1995a). MANAGING DIVERSITY IN ORGANIZATIONS. Tuscaloosa and London : University of Alabama Press.

_____ (1995bi).PRACTICAL PUBLIC MANAGEMENT. New York : Marcel Dekker.

-Gore, Al(1995). COMMON SENSE GOVERNMENT :WORKS BETTER AND COSTSLELL. New York : Random House.

-Hammer, Michael and James Champy (1993).REENGINEERING THE CORPORATION: A MANIFESTO FOR BUSINESS REVOLUTION. London : Nicholas Brealey Publishing.

-Hood, Christopher (1995)."Emerging Issues in public Administration."PUBLIC ADMINISTRATION : AN INTERNATIONAL QUARTERLY 73 (Spring): 165-183.

-Kirkpatrick, Ian and Miguel Martinez Lucio (1996). "The Contract State and the Future of Public Msnshrmny."PUBLIC ADMINISTRATION :AN INTERNATIONAL QUARTERLY 74 (Spring).

-Krugman, Paul (1995)."A Country is not a Company. "HARVARD BUSINESS REVIEW (January-February) : 40-51.

-Lane,Jane-Erik (1994)."Will Public Management Drive Out Public Administration?" ASISN JOUTNSL OG PUNLIV SFMINIDYTSYION 16 (December) : 139-151.

-Moë, Ronald C. (1994)."The Reinventing Government Exercise : Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. "PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 51(2) (March-April) : 111-122.

-Naisbitt, John (1994) . GLOBAL PARADOX. London: Nicholas Brealey Publishing.

-Osborne, David and Ted Gaebler (1992). REINVENTING GOVERNMENT :



HOW THE ENTREPRENEURIAL SPIRIT IS TRANSFORMING THE PUBLIC SECTOR.
Reading, MA:Addision-Wesley.

-Peters B. Guy (1994a). "New Visions of Government and the public Service," In Patricia W. Ingraham and Barbara S. Romzek (eds.).NEW PARADIGMS FOR GOVERNMENT : ISSUES FOR THE CHANGING PUBLIC SERVICE. San Francisco: Jossey-Bass.

(1994b)."Government Reorganization : A Theoretical Analysis." In Ali Farazmand (ed). HANDBOOK OF BUREAUCRECY. New York: Marcel Dekker.

(1995)."The Public Service, the Changing State and Governance." In B. Guy Peters and Donald J. Savoie (eds.).GOVERNANCE IN A CHANGING ENVIRONMENT. Montreal and Kingston : McGill-Queen's University Press.

-Peters. B.Guy and Donald J. Savoie (1994)."Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient." PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 54(5). (September-October) : 418-425.

-Pierre, Jon (1995)."The marketization of the State : Citizens, Consumers, and the Emergence of the Public Market, " in B. Guy Peters and Donald J.Savoie (eds.). GOVERNANCE IN A CHANGING ENVIRONMENT. Montreal and Kingston : McGill-Queen's University Press.

-Rhodes, R.A.W. (1996). "The New Governance : Governing without Government." POLITICAL STUDIES 44 (September).

-Romzek, Barbara S.(1996). "Enhancing Accountability, "in James L. Perry (ed.). HANDBOOK OF PUBLIC ADMINISTRATION. San Francisco : Jossey-Bass.

-Savoie, Donald (1995)."Globalization, Nation-States, and the Civil Service, "in B.Guy Peters and Donald J. Savoie (eds.). GOVERNANCE IN A CHANGING ENVIRONMENT. Montreal and Kingston : McGill-Queen's University Press.



LIRT

-Senge,P.M. (1990). THE FIFTH DISCIPLINE : THE ART AND PRACTICE OF THE LEARNING ORGANIZATION. New York : Doubleday.

-Toffler, Alvin and Heidi Toffler (1994).CREATING A NEW CIVILIZATION : THE POLITICS OF THE THIRD WAVE. Atlanta : Turner Publishing.

-United nations (1995). A VISION OF HOPE : THE FIFTIETH ANNIVERSARY OF THE UNITED NATIONS. London : The Regency Corporation.

-World Bank (1995). BUREAUCRATS IN BUSINESS : THE ECONOMICS AND POLITICS OF GOVERNMENT OWNERSHIP.New York : Oxford University Press.



ต้นฉบับไม่มีหน้านี้



Legislative Institutional Repository of Thailand

**หลักการรณรงค์
หาเสียงเลือกตั้ง
ทางการเมือง
*Principle of Election
Campaigning***

พิษณุ กล้าการนา

* พิษณุ กล้าการนา อ.ม. (การปกครอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



การวางแผนเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทางการเมือง จำเป็นต้องมีข้อมูลทางอย่างน้อย 2 ประเภทคือ ข้อมูลทางด้านทั่วไป และข้อมูลทางด้านลึก ข้อมูลด้านทั่วไปคือ พื้นที่หรือสนามเลือกตั้ง จำนวนประชากร ที่ตั้งของประชากร สัดส่วนของประชากรแต่ละพื้นที่ ความยาก/ง่ายของพื้นที่ ปัญหาอุปสรรคของพื้นที่ จุดแข็งจุดอ่อน นอกจากนี้ยังรวมถึงสถานะทางสังคมทั่ว ๆ ไปของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น อาชีพ รายได้ การศึกษา ปัญหาและความเดือดร้อนของชุมชน ฯลฯ ในส่วนของข้อมูลทางลึก คือเรื่องพฤติกรรม การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการทำนายหรือคาดการณ์ถึง แนวโน้มของได้รับการเลือกตั้ง และไม่ได้รับการเลือกตั้ง นอกจากนี้สิ่งที่ควรจะต้องรู้คือ กระบวนการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้มีสิทธิในชุมชน ผู้สมัครจำนวนมากที่ไม่ทราบถึงพฤติกรรมการเลือกตั้งที่แท้จริงเป็นเหตุให้ไม่ได้รับการเลือกตั้ง รวมถึงการวางแผนหาเสียงผิดพลาด ข้อมูลทั้งสองประการจะมีลักษณะมีความผสมผสานกัน ในการนำมาประกอบ เพื่อวางแผนการจัดการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งร่วมกับสื่อสารมวลชน เป็นแผนการเลือกตั้ง

ข้อมูลด้านทั่วไปเป็นเรื่องที่สามารถทำความเข้าใจได้ไม่ยาก โดยการสำรวจข้อมูล จากทะเบียนผู้มีสิทธิ สติติพื้นฐาน หรือการสำรวจเชิงปริมาณ นำมาประกอบการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ส่วนที่เป็นข้อมูลด้านลึกหรือการวิเคราะห์การตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Voters) เป็นการศึกษาเชิงพฤติกรรมศาสตร์ เพื่อวิเคราะห์ว่าผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง มีปัจจัยอะไรที่องค์ประกอบในกระบวนการตัดสินใจลงคะแนนให้กับผู้สมัครหรือพรรคการเมือง เรื่องดังกล่าวมีความซับซ้อน มีความหลากหลาย และยังมีลักษณะพฤติกรรมที่ไม่เหมือนกันของผู้ลงคะแนนเลือกตั้งในแต่ละภูมิภาค การค้นหาข้อมูลจะใช้หลักการวิจัยสนาม และการสำรวจประชามติ (Public Opinion Polling) ตลอดช่วงระยะเวลาของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทางการเมือง จึงไม่ได้มีองค์ความรู้ที่มีเพียงตัวเดียว แต่มีศาสตร์หลายสาขาประกอบกันอย่างผสมผสาน เช่น สื่อสารมวลชน จิตวิทยา พฤติกรรมศาสตร์ การวางแผน การสำรวจประชามติ (Public Opinion) การจัดองค์กร รวมถึงศาสตร์เชิงสงคราม หรือยุทธศาสตร์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการเมืองของผู้สมัคร ดังนั้น องค์ความรู้ด้านนี้ของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทางการเมือง จึงมีลักษณะคล้ายกับหลักยุทธศาสตร์ การทำสงคราม หรือหลักทางการตลาด ที่มีเป้าหมายเพื่อชัยชนะ



LI RT

มากกว่าที่จะเป็นเรื่องเชิงวิชาการ หรืออาจกล่าวได้ว่าการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นศิลป์ (Arts) มากกว่าเป็นศาสตร์ (Science) การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทางการเมืองในเอกสารนี้ ได้นำแนววิธีแบบตะวันตก ของประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยมาศึกษาเปรียบเทียบ เช่น ในประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

กรอบวิเคราะห์ในการศึกษาการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง

ในช่วงระยะเวลาของการเลือกตั้งในประเทศตะวันตกนั้น ปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุด ของกระบวนการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งคือ ความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรคการเมือง (Party Identification : Party ID)¹ และมีองค์ประกอบอื่น ๆ เช่น ศาสนา สถานภาพทางสังคม และ สถานที่อยู่อาศัย กลุ่มคนที่มี ความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรคการเมือง (Party ID) ส่วนใหญ่ จะมีการตัดสินใจล่วงหน้าไว้แล้ว ที่จะลงคะแนนให้พรรคใด หรือผู้สมัครใด ทำให้สามารถบอก ได้ว่าพรรคการเมืองใด หรือผู้สมัครใด ที่จะได้รับการเลือกตั้ง สำหรับในประเทศไทยไม่มีพบ ลักษณะของความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรคการเมือง ดังกล่าว ดังนั้น กระบวนการตัดสินใจ ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งของประชาชนไทย จึงไม่มีปัจจัยที่จะกำหนดได้ล่วงหน้าเหมือน ในประเทศประชาธิปไตยตะวันตก กรอบในการวิเคราะห์ดังกล่าว จึงไม่จำเป็นในการนำมา วิเคราะห์ แต่กระนั้นก็ตาม ได้มีการพยายามที่จะสร้างให้เกิดขึ้นของแนวคิดดังกล่าว โดย ผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนมาก พยายามที่จะทำให้เกิดลักษณะดังกล่าว โดยการจัดให้มีใน ลักษณะที่เรียกว่า การจัดตั้งฐานคะแนน การสร้างฐานของคะแนน หรืออาสาสมัครทางการเมือง

¹ ความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรคการเมือง (Party identification: Party id.) คือ ลักษณะของสมาชิกพรรคการเมืองที่มีความผูกพันซึ่งได้ร่วมกิจกรรมทางการเมือง และมีความจงรักภักดีต่อพรรคการเมืองเป็นเวลานาน โดยมีพื้นฐานทางสถานะทางสังคมอยู่ในกลุ่มหรือระดับเดียวกัน (class) ดังนั้น ความสัมพันธ์แนวนี้นี้ จึงเป็นความสัมพันธ์ที่ยังรากลึก มีระยะเวลายาวนาน ในประเทศอังกฤษมีลักษณะเช่นนี้สูงมาก ในทางกลับกันประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มี ประเทศสหรัฐอเมริกา จึงเน้นเรื่องการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง มากกว่าการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรคการเมือง (party id.) กลุ่มพลเมืองที่มีความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรคการเมือง (party id.) มักจะลงคะแนนให้พรรคตัวเอง สังกัดทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง แม้จะมีการหาเสียงเช่นใดก็ตาม สำหรับในเมืองไทย ยังไม่มีพื้นฐานในการศึกษาวิจัยอันเป็นที่เชื่อได้ว่า เมืองไทยมีความเป็นลักษณะที่เรียกว่า ความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรคการเมือง (party id.) แต่มีแนวโน้มของความเป็นไปได้ที่จะมีในภาคใต้ ต่อกรณีของการเลือกพรรคการเมืองเดียว เช่น พรรคประชาธิปัตย์ หรือ พรรคความหวังใหม่ และสำหรับในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือแม้แต่ กรุงเทพมหานคร ฯ ไม่มีลักษณะของ party id.

แต่ไม่สามารถกระทำได้ ทั้งนี้เพราะยังขาดปัจจัยอีกหลายประการ

แนวคิดในการวิเคราะห์ ที่สามารถนำมาวิเคราะห์ได้ดีกว่า การศึกษาความศรัทธาที่ผูกพันกับพรรคการเมือง (Party ID.) คือ แบบทางเลือกเชิงเหตุผล (Rational Choice Model) แนวคิดดังกล่าว จะมีความสอดคล้องกับการเมืองแบบเน้นการรณรงค์หาเสียงเป็นอย่างมาก แนวคิดทางเลือกเชิงเหตุผลดังกล่าว มีการศึกษาและวิจัยมานาน การศึกษาดังกล่าวพบว่า มีปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่จะทำให้ผู้สมัครได้รับการเลือกตั้ง มี 6 ประการ คือ

1. เศรษฐกิจ² คือ เรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของผู้ลงคะแนนเสียง เลือกตั้งโดยตรง และสามารถทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงเปลี่ยนไปได้
2. สื่อสารมวลชน เช่น โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ วิทยุ สามารถจะมีผลทำให้พรรคการเมือง หรือ ผู้สมัครได้รับหรือ ไม่ได้รับการเลือกตั้งได้
3. ตัวบุคคลหรือผู้สมัครเอง ซึ่งเป็นประวัติส่วนตัวของผู้สมัครเอง
4. การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง กับยุทธศาสตร์ นับเป็นเรื่องที่สำคัญมากในการรณรงค์หาเสียงแต่ละครั้ง
5. ทรัพยากร เครื่องมือ และทุนที่นำมาหาเสียงเลือกตั้ง (ในประเทศตะวันตกไม่กำหนดเงิน ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง)
6. มติมหาชน หรือ โพลล์ ประเทศตะวันตกจำนวนมากเชื่อว่า ผลของโพลล์จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนของผู้ลงคะแนนเลือกตั้งมาก โดยเฉพาะช่วงระยะเวลาใกล้วันเลือกตั้ง

นอกจากนี้ ยังจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญของเชิงจิตวิทยาด้วย เช่น ความน่าเชื่อถือ ประเด็นของการหาเสียง นโยบาย ความสำเร็จส่วนตัวของผู้สมัคร และในทางกลับกันเรื่องอื่น ๆ ก็จะเป็นประเด็นโจมตีคู่แข่งด้วย

จากลักษณะของการไม่มีความศรัทธาที่ผูกพันกับพรรคการเมือง จึงทำให้การเลือกตั้ง

² องค์ประกอบทางด้านเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญมากต่อการเปลี่ยนแปลง หรือการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จากการศึกษ ปี 1987 กรณีศึกษาประเทศอังกฤษ ของนายวิลเลียม แอล มิลเลอร์ และคณะ จากหนังสือ How Voters Change : The 1987 British Election Campaign in Perspective.

แต่ละครั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมักจะใช้ดุลพินิจ หรือ มีลักษณะที่เอนเอียงไปตามกระแส หรือ ความนิยมชั่วขณะ การวิเคราะห์ว่าประชาชนกลุ่มนั้นมีลักษณะเช่นไร สามารถทำการศึกษาวิจัยในระดับต้นได้ เพื่อหาจุดอ่อนจุดแข็ง ในการวางแผนทางการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง วิธีการที่กระทำกันโดยทั่วไป คือ การสำรวจหาระดับของผู้สมัครฯ ในระยะแรก โดยการสำรวจหาคะแนนนิยมว่าอยู่ระดับใด เช่น มีผู้สมัคร 5 คนในเขตเดียว แต่มีสิทธิได้รับการเลือกตั้งได้ 2 ที่นั่ง การสำรวจจะต้องทราบให้ได้ว่า ในเวลานั้น ผู้สมัครแต่ละคนอยู่ระดับใด นอกจากนี้จะต้องทราบให้ได้ว่า กลุ่มผู้ลงคะแนนที่ยังไม่ได้ตัดสินใจลงคะแนนให้ผู้สมัครคนใด มีจำนวนเท่าไร เรียกกลุ่มนี้ว่า Floating Vote ในทางปฏิบัติของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ถ้าผู้มีสิทธิส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ตอบสนองต่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และสื่อมวลชน จะต้องทำการสำรวจให้ทราบได้ว่า กลุ่มประเภทที่มีลักษณะตามเสียงนำ (Bandwagon Effect) ซึ่งหมายถึง กลุ่มคนที่มีลักษณะที่เห็นว่าพรรคการเมืองใด หรือผู้สมัครใดจะชนะก็จะเชียร์พรรคนั้น หรือผู้สมัครคนนั้น และกลุ่มประเภทเชียร์เสียงรอง (Underdog Effect) เป็นกลุ่มที่สนองตอบในทางตรงกันข้ามกับ Bandwagon Effect คือ กลุ่มบุคคลที่จะเห็นใจผู้สมัคร ที่มีแนวโน้มจะไม่ได้รับการเลือกตั้ง และมักจะลงคะแนนให้ผู้สมัครที่มีแนวโน้มแพ้การเลือกเลือกตั้ง ทั้งสองกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ตอบสนองกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ในประเทศไทย พฤติกรรมของกลุ่มทั้งสามเชื่อได้น่าจะมีเป็นจำนวนมาก เพราะมีความสอดคล้องอุปนิสัยของคนไทย โดยเฉพาะผู้ที่ยังไม่ได้ตัดสินใจล่วงหน้าว่าลงคะแนนให้กับพรรค ๆ หรือผู้สมัครคนใด

ดังนั้น กลุ่มเป้าหมายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นหลักของผู้สมัครฯ คือกลุ่มเสียงอิสระ (Floating Vote) ซึ่งเป็นกลุ่มที่จะชี้ขาดว่าผู้ใดจะได้รับการเลือกตั้ง ในทางปฏิบัติของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ไม่สามารถจะทำการแยกกลุ่มคนดังกล่าว เพื่อให้มารับการรณรงค์เป็นการเฉพาะกลุ่มได้ การกำหนดเป้าหมายของการรณรงค์หาเสียง จึงจำเป็นต้องกำหนดให้ครอบคลุม มากกว่าที่จะเป็นการเลือกเฉพาะ ในขณะที่เดียวกัน ถ้าทราบได้ว่า กลุ่มใดมีที่อยู่อาศัยบริเวณใด หรือ มีอายุระดับใด ก็จะมีคามง่ายต่อการรณรงค์หาเสียงมากขึ้น

นัยสำคัญของแนวคิดที่กล่าวข้างต้น ทำให้สมมุติฐานขั้นต้นได้ว่า ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

หลักในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ทั้งในอดีตและปัจจุบัน กิจกรรมของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เน้นเรื่องของการสื่อสาร ให้ผู้รับสาร (ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) ที่มีอยู่ทั่วไป รวมถึงการนำเสนอนโยบาย และตัวผู้สมัคร ให้ได้รับทราบ และรู้จัก ซึ่งมีอยู่หลายวิธี ให้พิจารณาตัดสินใจลงคะแนนให้ ดังนั้น วิธีการที่จะให้ผู้มีสิทธิสามารถจะรับสารจากผู้สมัครได้ จำเป็นต้องใช้การสื่อสาร สามารถแยกวิธีการได้ 2 ประการคือ การประชาสัมพันธ์จากตัวของผู้สมัครเอง โดยการใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น การใช้เอกสาร ไปสเตอร์ หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ ฯลฯ และการใช้ตัวแทน

ปัจจุบันมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านสื่อสารมวลชนมาก ทำให้มีวิธีการประชาสัมพันธ์ ผู้สมัครได้หลายรูปแบบ ผู้สมัครที่มีความได้เปรียบในการเลือกตั้งแต่ละครั้งคือผู้สมัครที่ได้ปรากฏตัวกับสื่อมวลชนอยู่บ่อย ๆ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ หรือหนังสือพิมพ์ จากการศึกษาวิจัยของสมาคมรัฐศาสตร์อเมริกัน พบว่าสื่อที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการสร้างความคุ้นเคยกับประชาชน เพื่อรณรงค์เสียงเลือกตั้งคือโทรทัศน์ ดังนั้น การประชาสัมพันธ์ของพรรคการเมืองและผู้สมัครฯ จึงนิยมใช้โทรทัศน์รองลงมาคือ หนังสือพิมพ์ มีการศึกษาวิจัยพบว่า การได้ลงข่าวหนังสือพิมพ์จะมีผลต่อประชาชนมากที่สุดคือ การพาดหัวข่าว (Front page) ดังนั้น การได้พาดหัวข่าวที่เป็นเรื่องในทางสร้างสรรค์ จึงเป็นเป้าหมายของผู้สมัครฯ ในทางกลับกัน การใช้วิธีการโจมตีผู้สมัครคู่แข่งในทางลบ ให้ได้พาดหัวข่าว หรือลงหน้าหนึ่ง ก็จะมีผลมากที่สุดเช่นกัน

ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ลงสมัครในลักษณะตัวแทนของเขตเลือกตั้ง (ไม่ใช่ Party List) วิธีการหาเสียงนิยมใช้เป็นส่วนมากในการหาเสียงเลือกตั้งในตะวันตก มักจะนำมาใช้ทุกครั้งของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง นอกจากนี้มีการศึกษาพบว่า เป็นวิธีการสื่อสารที่ได้ผลมากที่สุด และยังเป็นวิธีการเป็นอมตะ คือ การหาเสียงแบบเคาะประตูบ้าน (Door-to-Door Convassing) และการปราศรัยตามชุมชน

ในทฤษฎีทางการสื่อสารมวลชน การติดต่อสื่อสารที่เชื่อว่า มีประสิทธิภาพสูงสุด คือ การสื่อสารแบบ Two - Step Flow of Communication คือ การสื่อสาร 2 ระยะเป็นการสื่อสารที่มีผู้ส่งสารจากบุคคลแรก ต่อยังบุคคลที่สอง การวิจัยพบว่าบุคคลที่สองจะให้การยอมรับ



สารจากบุคคลแรกมากที่สุด แนวคิดดังกล่าว นำมาปรับพัฒนาเป็นการหาเสียงโดยมีอาสาสมัคร เป็นผู้ช่วยหาเสียงให้ นอกจากนี้ ยังได้มีการพยายามที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ด้วยการนำเอาแนวคิดเรื่องผู้นำทางความคิด (Opinion leader)³ มาเป็นอาสาสมัครในการ ช่วยรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรือร่วมกิจกรรมทางการเมือง

ด้วยวิธีการดังกล่าวข้างต้น การจัดตั้งเป็นกลุ่มที่มีตัวแทนเป็นสัดส่วนในทุก ๆ กลุ่ม ในลักษณะของการพยายามสร้างให้เกิด ความศรัทธาถึงผูกพันกับพรรคการเมือง (party id) จะมี ประสิทธิภาพสูงกว่าของการหาเสียงเลือกตั้ง หรือการสื่อสารแบบต่าง ๆ ซึ่งในทางวิชาการแล้ว การมีส่วนร่วมในลักษณะกิจกรรมของพรรคการเมือง โดยทุก ๆ ฝ่ายได้มีส่วนร่วม เป็นกิจกรรม ทั้งต่อสาธารณะและต่อบุคคล อย่างต่อเนื่อง ลักษณะดังกล่าว สามารถพัฒนาต่อไปได้เป็น พรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น พรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพ ลักษณะดังกล่าวเรียกว่า พรรคมหาชน (Mass Party)⁴

ยุทธวิธีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ปัจจุบันการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของอังกฤษได้เปลี่ยนไปจากแนวเดิมเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะมีการนำเอาวิธีการหาเสียงเลือกตั้งของอเมริกาไปใช้ในยุคของ นางมาเรต แทตเชอร์ (Makaret Thatcher) นายกรัฐมนตรีหญิงของอังกฤษ ปี ค.ศ. 1983 ซึ่งนำเสนอต่อพรรค เป็นเอกสารเรียกว่า “วอร์บุค” (War Book) สารสำคัญเป็นการวางแผนเพื่อรณรงค์หาเสียง เลือกตั้งที่ซับซ้อน มีลักษณะที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายโดยมุ่งเน้นที่สื่อสารมวลชน การรณรงค์หาเสียงในครั้งนั้น มีนักวิชาการที่ศึกษาไว้ กล่าวว่า มีความคล้ายกับแนววิธีการ

³ Opinion Leader เป็นแนวคิดของโรเบิร์ต ดี พัทนัม (Robert D. Putnam) ได้ทำการศึกษาสภาพผู้นำในชุมชนเขา พบว่า ในชุมชนมีผู้นำ 2 ประเภท คือ ผู้นำที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ กับ ผู้นำทางความคิด (opinion leader) ทั้ง 2 กลุ่มมีความแตกต่างกัน คือ ผู้นำที่เป็นทางการมักไม่สามารถจะเป็นผู้นำทางความคิดได้ แต่ในขณะเดียวกัน ผู้นำทางความคิดมักไม่มีตำแหน่งใด ๆ ในชุมชนเป็นทางการแต่จะได้รับการเชื่อถือในชุมชนมากกว่า ผู้นำที่มี ตำแหน่งเป็นทางการ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้นำทั้งสองประเภท อาจมีอยู่ได้ในบุคคลเดียวกันได้

⁴ พรรคมหาชน (Mass Party) เป็นแนวคิด เมาริค ดูเวอเจอร์ (Mauric Duverger) ได้ทำการศึกษาพรรคการเมืองใน กลุ่มประเทศประชาธิปไตยแบบตะวันตกโดยศึกษา โครงสร้างพรรคการเมือง ลักษณะของพรรคการเมืองแบบ พรรค มหาชน ลักษณะของพรรคการเมืองแบบดังกล่าว เช่น พรรคแรงงาน ในประเทศอังกฤษ พรรคมหาชนจะมีสาขา พรรคอย่างกว้างขวาง มีการดำเนินกิจกรรมของพรรคอย่างต่อเนื่อง



หาเสียงของอเมริกาเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งมีองค์ประกอบเป็นพื้นฐาน 4 ประการ ดังนี้

- **สาระสำคัญของการรณรงค์ (Theme)** ซึ่งหมายถึง สิ่งที่มีความสำคัญในการรณรงค์นั้นมากที่สุดที่ต้องการสื่อให้ผู้ลงคะแนนได้รับทราบ ในประเด็นสั้น ๆ แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ ภาพลักษณ์ของพรรค (Party Image) ภาพลักษณ์ของผู้นำพรรค (Leader Image) นโยบายอันเป็นความมุ่งหวังของพรรค (Manifesto Proposal) หรือแนวทาง ประเด็นที่พรรคสนับสนุน

- **การส่งสาร (Delivery)** วิธีการติดต่อสื่อสาร วิธีใดก็ตามที่เป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการที่จะโน้มน้าวให้ผู้ลงคะแนนเลือกตั้งสนับสนุนหรือลงคะแนนให้

- **จังหวะเวลา (Timing)** ระยะเวลาที่ดีที่สุดในการติดต่อสื่อสารดังกล่าว ต่อกลุ่มผู้ลงคะแนนหรือเป้าหมายกลุ่มคน

- **ทรัพยากร (Resources)** ทรัพยากรอะไรก็ตามที่สามารถนำมาใช้อำนวยความสะดวกติดต่อสื่อสารกับกลุ่มผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือกลุ่มเป้าหมาย ได้ดี

นอกจาก 4 องค์ประกอบดังกล่าว ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การมีทักษะดีเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งเท่านั้นไม่เพียงพอ แต่จะต้องนำเอาองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ โดยนำมาผสมผสานกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์มักจะใช้นักยุทธศาสตร์ที่เข้าใจยุทธศาสตร์ทางการเมืองมาดำเนินงานมากกว่า จะใช้นักเทคนิคหรือนักสื่อสารมวลชน ทั้งนี้ นักยุทธศาสตร์จะต้องมีความเข้าใจใน 4 องค์ประกอบพื้นฐานอย่างลึกซึ้ง อาจกล่าวได้ว่างานดังกล่าวต้องเป็นงานเชิงสร้างสรรค์ (Creative) มากกว่าจะเป็นงานธรรมดา แต่กระนั้นก็ตาม ในการดำเนินงานประชาสัมพันธ์มักใช้ที่ปรึกษา (Consultant) เป็นทีมงานที่สำคัญโดยพรรคฯจะทำการจัดสรรทีมงาน ดังกล่าว ในการช่วยสร้างสรรค์ให้การสื่อสารมีประสิทธิภาพ รวมถึงมีนักทำโพลล์ (pollster) ทีมงานทำโพลล์ดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของพรรค อาจเป็นบุคคลภายนอกพรรคหรือ สถาบันที่ศรัทธาภาพในการทำโพลล์ได้ หรืออาจเป็นนักวิจัยการตลาดในการทำการศึกษาวิเคราะห์สนามเลือกตั้ง ตลอดช่วงระยะเวลา แต่ละขั้นตอนจะมีระยะเวลา คือ ระยะเวลาก่อนรณรงค์หาเสียง ระยะเวลาช่วงขณะหาเสียง และระยะเวลาใกล้ถึงวันเลือกตั้ง หรือใกล้ถึงโค้งสุดท้าย ขั้นตอนของการสำรวจคะแนนนิยม (โพลล์) มีองค์ประกอบพื้นฐานของการสำรวจคะแนนนิยม ดังนี้



LIRT

1. การกำหนดนิยาม และปัญหาที่จะศึกษา ที่จะสามารถปรับเป็นแผนหาเสียงได้
2. การออกแบบสอบถาม
3. วิธีการสุ่มตัวอย่าง
4. กระบวนการสัมภาษณ์และการรวบรวมข้อมูล
5. การวิเคราะห์และการแปลผลการสำรวจ
6. การนำผลการสำรวจเสนอ

สาเหตุที่ต้องทำการสำรวจคะแนนนิยมตลอดเวลา ของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับยุทธศาสตร์การรณรงค์หาเสียง เพราะความเห็นของประชาชนจะเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ถ้ามีปัจจัยใหม่ ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง และจากสาเหตุของข้อจำกัดของโพลล์ ดังนี้

โพลล์ไม่สามารถกำหนดความเป็นเหตุเป็นผลได้อย่างต่อเนื่อง เช่น วันนี้เลือกพรรคนี้ แต่วันต่อ ๆ มา ไม่ใช่

โพลล์ บางครั้งไม่มีความหมาย เพราะผู้ลงคะแนนไม่มีวิธีการที่จะบันทึกเป็นความทรงจำ เจตนาเป้าหมาย และค่านิยมในช่วงนั้น ๆ ได้

โพลล์ จะละเลยซึ่งเนื้อหาซึ่งเป็นความเชื่อของประชาชน และสามารถที่จะนำไปสู่การเข้าใจผิดในพฤติกรรมของมนุษย์ได้

โพลล์ เป็นส่วนหนึ่งที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมได้ เพราะเขาอาจเห็นว่าเป็นผลมาจากแรงกดดัน แต่ก็ละเลยกระบวนการที่เรียกว่า สามัญสำนึก

โพลล์ สามารถจะถูกครอบงำโดยสมมติฐานที่ทดสอบ และนัยสำคัญทางสถิติ นอกจากนี้ก็ละเลยซึ่งจินตนาการและความคิดสร้างสรรค์

โพลล์ ไม่สามารถจะวัดแนวคิดที่มีความซับซ้อนของสังคมได้ เช่น เรื่องอำนาจ หรือความแตกแยก เป็นต้น

ดังนั้น ในการทำการวิเคราะห์สนามเลือกตั้ง จึงเป็นการสำรวจเพียงช่วงระยะเวลานั้น แต่อย่างไรก็ตาม การสำรวจคะแนนนิยมยังสามารถกระทำได้อีกในวิธีอื่น ๆ เช่น การใช้วิธี



สัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Dept interview) หรือบางครั้งอาจเรียกว่า (Focus Groups)⁵ ในทางวิชาการของการวิจัยพบว่าการสำรวจแบบ Focus Groups Interview สามารถที่จะหาผลการเลือกตั้งได้แม่นยำ และใกล้เคียงความเป็นจริงมาก

นอกจากนี้ในเอกสารวอร์บุค (War Book) ยังได้นำเสนอลำดับขั้นของการรณรงค์หาเสียงเป็นขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนแรก เป็นขั้นตอนของการกำหนดสนามเลือกตั้ง หรือ การเตรียมยุทธภูมิ

ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนของการจัดระเบียบสนามเพื่อเลือกตั้ง หรือการจัดระเบียบยุทธภูมิ

ขั้นตอนที่สาม เป็นขั้นตอนที่มีการปรับเปลี่ยนสูงมากตามปัจจัยเชิงยุทธศาสตร์ เป็น

⁵ การสัมภาษณ์เป็นกลุ่ม (Focus group interview)

คือ การสัมภาษณ์ประเภทหนึ่งของการวิจัยคุณภาพเป็นการเก็บข้อมูลของกลุ่มเป็นข้อมูล กำลังเป็นที่นิยมมากของอเมริกาในสำรวจคะแนนนิยมในปัจจุบัน เพื่อการวิจัยเฉพาะเรื่องหรือ เฉพาะประเด็นที่ต้องการวิจัย การสัมภาษณ์กลุ่มไม่มีโครงสร้างของการสัมภาษณ์ที่แน่นอน เป็นการสัมภาษณ์ที่ไม่มีการบังคับแบบเรียงลำดับข้อมูล หรือเป็นการสัมภาษณ์แบบเลือกในด กับกลุ่มคนจำนวนหนึ่ง เป็นการสัมภาษณ์ที่ไม่เข้มงวดกับคำถามและคำตอบ ไม่มีการผูกมัดเป็นรูปแบบ (Flexible) เป็นการมุ่งเน้นในการถกเถียงกันหรือพูดคุยกันต่อประเด็น หรือปฏิกิริยาที่สะท้อนต่อคำผู้สมัคร หรืออาจใช้ในการทางการตลาดต่อผลิตภัณฑ์สินค้าชนิดใหม่ ๆ โดยการนำเอาผู้ถกเถียงกันประเด็นดังกล่าวมาพูด หรือถกเถียงกันที่ทำเลที่เป็นจุดศูนย์กลางของชุมชนตามที่เวลาที่ได้กำหนดไว้ อาจเป็นเวลาเย็นหรือเวลากลางพักกลางวัน

องค์ประกอบในการสัมภาษณ์กลุ่ม (Focus group)

ตัวผู้สัมภาษณ์หรือผู้กำหนดประเด็น (monitor) จะทำหน้าที่เสมือนพิธีกรจัดกรทวิ หรือนักจัดรายการวิทยุ โดยจะกำหนดประเด็นหรือเริ่มต้นให้ผู้ถกเถียงกันนั้นได้พูดคุยเพื่อเปิดประเด็น ผู้สัมภาษณ์จะเป็นเสมือนนายท้ายเรือที่คอยคัดท้ายเรือไม่ให้ออกประเด็นจนเกินไป และจะเป็นผู้สร้างความต่อเนื่องในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งขยายความในบางประเด็นที่น่าสนใจ ชวนไม่คาดคิด และเก็บบันทึกข้อมูลเหล่านั้นเพื่อนำมาวิเคราะห์และกำหนดแนวทางต่อไป

ผู้มีส่วนร่วมในการวิพากษ์ หรือพูดคุยกันในประเด็น (interviewer) จะประกอบไปด้วยผู้มีส่วนร่วมที่มีอาชีพการศึกษา ความรู้ความสามารถและอยู่ในชุมชนเดียวกัน ในจำนวน 4-10 คน ทั้งนี้อาจให้ผู้ที่มีส่วนร่วมนั้นคัดเลือกกันมาเอง ในการถกเถียงกัน สำหรับประเทศไทย การคัดเลือกเอาผู้มีส่วนร่วมมานั้นสำคัญมากในกรณีของประเทศไทย เพราะเมื่อไทยการซื้อเสียง คบหรือ ไม่ควรนำเอาหัวคะแนนมา หรือหลีกเลี่ยงที่จะนำมามีส่วนร่วมจะต้องพิจารณาให้มาก โดยเฉพาะในพื้นที่ ๆ มีการซื้อเสียงมาก ๆ แต่การนำเอาผู้ที่สนใจการเมืองมาจะเป็นการดี เพราะจะทำให้รวดเร็วในการสัมภาษณ์หรือจบประเด็นได้เร็ว



LIRT

ระยะเวลาช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง มีการแบ่งระยะเวลาออกเป็นลำดับ ๆ เช่น ใน 1 เดือนทำกิจกรรมอะไร ที่ไหน ใน 1 สัปดาห์ทำกิจกรรมที่ไหน เวลาเท่าไร รวมทั้งใน 1 วัน เริ่มตั้งต้นแต่เช้าทำกิจกรรมอะไร สำหรับในกิจกรรมของแต่ละวัน เช่น ตอนเช้าตรู่จะออกไปหักท่ายผู้โดยสารรถไฟใต้ดิน ตามป้ายรถเมล์ ที่มีประชาชนมากเพื่อสร้างความประทับใจ จากนั้นสาย ๆ ก็กลับไปปรับแผนและกลยุทธ์ต่อไป ตอนบ่ายก็จะเดินหาเสียงเคาะประตูบ้าน เพื่อหักท่ายและขอคะแนน ตอนเย็นก็จะออกรายการ หรือให้สื่อมวลชนสัมภาษณ์ สื่อมวลชน เป็นต้น.

การจัดการเชิงยุทธศาสตร์กับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ลำดับขั้นตอนไม่เป็นสิ่งที่ผูกมัดตายตัว แต่ขึ้นกับกรณีสมมติ และความสมเหตุสมผลของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ลำดับขั้น 1-3 เป็นเพียงบรรทัดฐานคร่าว ๆ ลำดับขั้นจึงไม่ผูกมัด ลำดับขั้นเป็นเพียงบรรทัดฐานขั้นต้นของการวางแผนการเลือกตั้ง ยุทธวิธีการหาเสียงทางการเมือง และแนวคิดในการบริหารจัดการ และกิจกรรมการรณรงค์ของสงคราม นำมาปรับใช้หลาย ๆ แนว เช่น

ยุทธวิธีการรบแบบกองโจร (Guerrilla Warfare) ในการสร้างเป็นกลุ่มเดียวกัน โดยใช้อาสาสมัครเป็นผู้นำกลุ่มเพื่อหาสมาชิกของพรรคการเมือง มีหลักกลยุทธ์เรียกว่า ปรับทุกข์ ผูกมิตร ปักหลัก สร้างแกน ขยายฐาน ซึ่งหมายถึงการใช้อาสาสมัครเพื่อให้มีสมาชิกพรรคเพิ่มขึ้น นอกจากกลยุทธ์ดังกล่าวยังรวมถึงตำราพิชัยสงครามจีนโบราณ นักยุทธศาสตร์ที่มีความลึกซึ้งทางความคิดในการจัดการจนยากที่จะเข้าใจได้ นักยุทธศาสตร์ดังกล่าว เช่น ซุนวู หรือซุนจื่อ ซุนป็น

5 (ต่อ) การพูดคุยกันควรกำหนดให้พูดคุยกันในประเด็นเดียว โดยผู้เก็บข้อมูลจะเป็นผู้แนะนำในหัวข้อและสนับสนุนสมาชิกในกลุ่มให้ได้ถกเถียงหรือพูดคุยกัน ต่อประเด็นที่กำหนดขึ้น การทำสัมภาษณ์กลุ่มจึงเป็นการอนุญาตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาถกเถียงกันต่อความรู้สึกจริง ๆ ต่อความวิตก ความอัดอั้นตันใจ และแสดงออกถึงความเชื่อลึก ๆ ต่อคำพูดของเขาเหล่านั้น ในทางความคิดแล้วการถกเถียงกันควรให้เป็นการเกิดก่อนที่จะเป็นการริเริ่ม

ข้อได้เปรียบในการทำสัมภาษณ์กลุ่ม คือจะมีส่วนสัมพันธ์ต่อความเชื่อของเขาเอง สะดวกที่จะนำไปวางแผนในทางปฏิบัติ สะดวกที่จะวิเคราะห์ได้อย่างรวดเร็ว และมีต้นทุนต่ำในการทำการสำรวจ การทำการสัมภาษณ์กลุ่มจึงไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับภารกิจสำรวจเชิงปริมาณได้

ลักษณะของการใช้การสัมภาษณ์แบบเป็นกลุ่มนี้ เป็นข้อได้เปรียบอย่างยิ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบการสำรวจที่ใช้แบบสอบถาม โดยเฉพาะหัวข้อจำนวนมากสามารถนำมาถกเถียงได้ หัวข้อจำนวนมากสามารถนำมาทำความเข้าใจได้หมด และหัวข้อหรือประเด็น ที่ไม่ได้ครัดคิดมาก่อน ซึ่งในการวิจัยแบบสำรวจที่มีรูปแบบแน่นอน ใช้แบบสอบถามวิธีที่เรียกว่าคำถามปลายเปิดไม่สามารถกระทำได้

ในแนวทางปฏิบัติ Focus Groups เมืองไทย มีลักษณะคล้ายกับสภาพแฟม ถ้าสามารถทำการสำรวจได้อย่างเป็นสัดส่วนแล้ว ก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกับ Focus groups

หูกจื้อ หวีเลี้ยวจื้อ ลิวเทาหรือ หลิวเทา ชื่อหมาป่า หลีเวียกง และเกียงไท่กง

กลยุทธ์ทางการตลาด กับกระบวนการสร้างความจงรักภักดีต่อผลิตภัณฑ์ของสินค้า (Loyalty Brand building) หรือ กระบวนการแบ่งตลาด (Segmentation) ถูกนำมาใช้อย่างผสมผสานกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

กลยุทธ์ในการได้เปรียบเชิงการแข่งขัน (Competitive Advantage)⁶ มีลักษณะคล้ายกับการแบ่งตลาด (Segment) แต่มีความซับซ้อนในกระบวนการมากกว่า แนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้ในการแข่งขันรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทางการเมืองได้เป็นอย่างดี

กลยุทธ์เหนือการแข่งขัน (Sur/petition) คือการแข่งขันที่เป็นกลวิธีเอาชนะคู่แข่งในสภาวะที่มีการแข่งขันสูงมาก ภายใต้แนวคิดที่มีลักษณะของการคิดเชิงสร้างสรรค์สูงมาก (lateral Thinking) โดยการแสวงหาวิธีที่เหนือกว่าคู่แข่ง ลักษณะของการรณรงค์หาเสียงอยู่ภายใต้แนวคิดดังกล่าวที่ผสมผสานอย่างเหมาะสม และได้ผลดียิ่ง เช่น แนววิธีการรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานคร ฯ ของนายสมัคร สุนทรเวช ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปัจจุบัน

วิธีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งมี กระบวนการที่คล้ายกับการจัดการและกลยุทธ์ทางการสงครามมาก เพียงแต่มีปัจจัยและสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมือนกัน และข้อปลีกย่อยเฉพาะที่เป็นทางการเมือง ในประเทศที่ยังไม่พัฒนา กลยุทธ์ต่าง ๆ ถูกนำมาใช้อย่างไร้ขอบเขตของคุณธรรม เพื่อให้เกิดเป็นมติมหาชน (Public Opinion) สันองตอบต่อสถานการณ์ในขณะนั้นเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ เท่านั้น วิธีการต่าง ๆ ดังกล่าว ที่นำมาเป็นเครื่องมือในการหาเสียง เช่น ระเบิด ม็อบ (mob) การสร้างสถานการณ์ต่าง ๆ หรือ การโหมประโคมข่าวของสื่อมวลชน ฯลฯ

⁶ การได้เปรียบเชิงการแข่งขัน (Competitive Advantage) เป็นแนวคิดของมิเชล อี พอตเตอร์ (Michael E. Porter) โดยได้เสนอความคิดให้กับบริษัทที่มีการแข่งขันสูง ในการสร้างความอยู่รอดในระยะยาว พื้นฐานทางความคิดจากโมเดลที่เรียกว่า ฟันทั้งห้า (five ring) คือ อุปสรรคในการเข้าสู่อุตสาหกรรม อำนาจการต่อรองของสหหลายเออร์ อำนาจการต่อรองของลูกค้า ภาวะคุกคามจากสินทดแทน และความเข้มข้นของการแข่งขันในอุตสาหกรรม จากนั้นเขาได้เสนอแนวคิดและตีพิมพ์ เรื่อง การได้เปรียบเชิงแข่งขัน (competitive Advantage) ในปี คศ. 1985 มี 3 แนวคิด คือ การเป็นผู้นำด้านต้นทุน (Cost leadership) การสร้างความแตกต่าง (Differentiation) และโฟกัส (Focus)



แต่กระนั้นก็ตาม องค์ประกอบหลักของวิธีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่มีลักษณะเป็นวิชาชีพ (professionalization) ก็ยังมีวิธีการที่มีพื้นฐานของยุทธศาสตร์ เช่น

- ให้ความสำคัญรณรงค์หาเสียงกับสื่อสารมวลชน
- การยกระดับของความเป็นที่นิยมต่อสาธารณชน เป็นอันดับแรก ในลักษณะที่พรรคเป็นผู้ได้ทำไว้มากกว่าจะใช้อำนาจของพรรค (ซึ่งหมายถึงการสร้างภาพลักษณ์ของพรรคทั้งในอดีตและปัจจุบัน)
- วิธีการอย่างไรที่ต้องรู้ให้ได้ว่า พรรคจะชนะหรือแพ้ ในการเลือกตั้ง จาก 2 ข้อจากความสอดคล้องกันของสองประการแรก
- มีการปรับปรุงวิธีการให้เหมาะสมกับประเภทของสื่อ ที่จะประชาสัมพันธ์ เช่น โทรทัศน์ หรือ หนังสือพิมพ์
- การรณรงค์หาเสียงที่คล้ายกับ วิธีการทางการตลาด เช่น การสำรวจ วิจัย กำหนดแนวทาง
- มีการโจมตีคู่แข่ง ที่เป็นจุดอ่อนของกลุ่มคู่แข่งในจังหวัดที่เหมาะสม นักประชาสัมพันธ์ เชื่อว่าการโจมตีภาพลบของกลุ่มคู่แข่ง จะมีผลมากกว่าการใช้ประชาสัมพันธ์เชิงบวกของผู้สมัคร
- มีกระบวนการ หรือ กลเม็ด ที่ทำให้สื่อฯ เข้าข้าง หรือสนับสนุนอย่างแนบเนียน ที่เรียกว่า Spin doctor control รวมถึงการทำโพลล์
- ในวิธีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่ได้ผลมากที่สุด คือการใช้ผู้เชี่ยวชาญอิสระเฉพาะ เช่น ผู้ที่มีความชำนาญในด้านบุคลิกภาพ ที่ปรึกษาทางด้านสื่อ นักทำโพลล์ ซึ่งทั้งหมดพรรคฯ จะทำการคัดเลือกมาจากบุคคลภายนอก พรรคฯ

สำหรับกรณีประเทศไทยแนววิธีดังกล่าวไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้ทั้งหมดด้วยเงื่อนไขหลาย ๆ ประการ เช่น กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ และองค์ประกอบพื้นฐานอื่น ๆ การศึกษาวิธีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งไม่ต่างจากการศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์ การศึกษายุทธศาสตร์ก็คือ การศึกษาถึงภูมิปัญญาของมนุษย์ ทั้งในอดีต และปัจจุบัน ภายใต้กติกาของการเลือกตั้ง การศึกษากลยุทธ์ในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นเรื่องที่แสดงถึงภูมิปัญญาของผู้สมัครได้อย่างดี คำว่าการเรียนรู้การหาเสียงไม่ได้อยู่แต่หนังสือ แต่อยู่ที่สนามกับตัวผู้มีสิทธิลงคะแนนมากกว่า

อันเป็นที่มาของผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้ง โดยหลาย ๆ ท่านไม่เชื่อว่าน่าจะได้รับการเลือกตั้ง
ในสนามการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันสูงมาก ซึ่งน่าจะสอดคล้องกับคำกล่าวของนักยุทธศาสตร์
โบราณ กล่าวไว้ว่า “ผู้ที่รู้จริงเท่านั้น จะเป็นผู้ที่ชนะ”
