

## ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการ “ยุบสภา” ในฐานะที่เป็นกลไกของระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญไทย

### Considerations on the “dissolution of the parliament”

#### as a mechanism of the parliamentary system in the Thai Constitution

จิราภิตต์ แสงลี

Jirakit Saenglee

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

Faculty of Law, Thammasat University, 2 Prachan Road, Phra Barom Maha Ratchawang, Phra Nakhon, Bangkok 10200

E-mail: Chirakitt1234@gmail.com

#### บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งตอบคำถามว่าบทบัญญัติการยุบสภาในรัฐธรรมนูญไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างไร มีหลักเกณฑ์อย่างไร และมีผู้ให้คำอธิบายไว้อย่างไรบ้าง จากการศึกษาพบว่าการยุบสภาเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในระบอบการปกครองระบบรัฐสภา และประเทศไทยได้รับเอากลไกนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับ ซึ่งโดยส่วนใหญ่หลักและข้อยกเว้นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของการยุบสภาเป็นข้อความคิดที่รับเข้ามาจากต่างประเทศ ในขณะที่บางหลักเกณฑ์เป็นหลักเกณฑ์ที่มีขึ้นในภายหลัง อันมีขึ้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์การเมืองไทย จนกลายมาเป็นหลักเกณฑ์การยุบสภาในระบบรัฐสภาในปัจจุบัน แต่ถึงอย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่การยุบสภาเป็นอำนาจทางการเมืองอย่างหนึ่งและเข้าไปสัมพันธ์กับพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจยุบสภาในทางรูปแบบ จึงทำให้นักกฎหมายบางคนพยายามให้คำอธิบายหลักเกณฑ์การยุบสภาในลักษณะของการถวายพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์ว่าทรงยุบสภาด้วยพระองค์เองได้ ซึ่งคำอธิบายเช่นนี้นั้นนอกจากจะไม่สอดคล้องกับระบอบการปกครองระบบรัฐสภาแล้ว ยังทำให้เกิดปัญหาในทางหลักการตามมาด้วย

**คำสำคัญ:** ระบบรัฐสภา, ยุบสภา, พระราชอำนาจ

#### Abstract

The purpose of this article is to study the evolution, principle, and explanation of Thai Constitutional provision about the dissolution of parliament. The study found that the dissolution of parliament is an important mechanism of the parliamentary system, which has been included in every Thai Constitution. The idea of the dissolution of parliament principles and exceptions in Thailand is originally from other countries while some principles have been originated in Thailand with the aim to solve political problems in Thai history. As a result, these ideas had become one of the Thai dissolution of parliament principles. However, the dissolution of parliament has become part of the royal institution system as they are regarded as a chief of state who own authority to dissolve the parliament. Some lawyers or scholars explain that the dissolution of the Thai Parliament results from the decision of the King. This explanation is not only inconsistent with the parliamentary system, but it could also be inconsistent with the principle rules of the parliamentary system.

**Keywords:** Parliamentary system, Dissolution of Parliament, Royal Prerogative

## 1. ความนำ

การยุบสภา คือ การกระทำอันชอบธรรมของฝ่ายบริหารที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยกะทันหัน เพื่อให้ผู้เลือกตั้งได้ตัดสินใจเลือกผู้ที่สมควรจะมาเป็นสมาชิกสภาอีกครั้ง ซึ่งในแต่ละประเทศจะกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการยุบสภาไว้แตกต่างกัน ซึ่งต้องพิจารณาจากรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ ตลอดถึงธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) ของประเทศนั้น ๆ ด้วย<sup>1</sup>

การยุบสภาเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งของระบบรัฐสภา เพราะระบบรัฐสภานั้นมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการอันมีความแตกต่างไปจากระบบประธานาธิบดี คือ (1) ระบบรัฐสภาเป็นการแยกประมุขของรัฐ กับหัวหน้ารัฐบาลที่มีอำนาจในการบริหารประเทศออกจากกัน เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “Dualist Executive” หรือเรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า “l'exécutif dualiste” รัฐบาลทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและทำหน้าที่ในนามประมุขของรัฐ แต่ประมุขของรัฐมีหน้าที่ในทางพิธีการเท่านั้น ในขณะที่ระบบประธานาธิบดีนั้น ทั้งประมุขของรัฐและหัวหน้ารัฐบาลเป็นคนเดียวกัน (2) เรื่องการรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภา ในระบบรัฐสภาการที่รัฐบาลจะอยู่บริหารราชการแผ่นดินได้นั้นจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภา เมื่อสภาไม่ให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาลแล้ว รัฐบาลจะต้องออกจากตำแหน่งไป ส่วนระบบประธานาธิบดีนั้น การจะอยู่ในตำแหน่งของประธานาธิบดีไม่ได้ขึ้นอยู่กับสภาไม่ไว้วางใจของสภา สภาไม่สามารถลงมติให้ประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งได้ และ (3) เรื่องการยุบสภา ในระบบรัฐสภาประมุขของรัฐสามารถใช้อำนาจในการยุบสภาได้ แต่ระบบประธานาธิบดีนั้น ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจในการยุบสภาแต่อย่างใด

เมื่อเป็นเช่นนี้ การยุบสภาจึงมีความสำคัญในระบบรัฐสภา เพราะการยุบสภาทำให้ฝ่ายบริหารมีเครื่องมือในการต่อรองกับสภา เพราะถ้าฝ่ายบริหารไม่สามารถใช้การยุบสภาเป็นเครื่องมือในการต่อรองกับสภาได้แล้ว ย่อมทำให้ฝ่ายบริหารเกิดความอ่อนแอ ดังจะเห็นได้จากในฝรั่งเศสในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ที่ฝ่ายบริหารไม่กล้าใช้การยุบสภา<sup>2</sup> จึงทำให้มีผู้ขนานนามประเทศฝรั่งเศสในยุคนั้นว่า “คนป่วยแห่งยุโรป”<sup>3</sup>

ด้วยเหตุนี้ การยุบสภาจึงเป็นกลไกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา ประกอบกับประเทศไทยจัดวางรูปแบบการปกครองให้เป็นระบบรัฐสภาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน และได้บัญญัติเรื่องการยุบสภาไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับซึ่งรวมถึงฉบับปัจจุบันด้วย ในบทความนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับการยุบสภา ผ่านพัฒนาการบทบัญญัติการยุบสภา ผู้ทรงอำนาจในการยุบสภา ตลอดถึงข้อพิจารณาเพิ่มเติมอื่น ๆ

## 2. พัฒนาการของบทบัญญัติการยุบสภาในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม<sup>4</sup> พุทธศักราช 2475 ได้ระบุถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบสภาไว้เป็นครั้งแรกไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภา เช่นนี้ ต้องมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน”<sup>5</sup> ซึ่งในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตรานี้ นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้นักอย่างกว้างขวางแต่อย่างใด เพียงแต่มีการอภิปรายและเข้าใจกันตรงกันว่ากรการยุบสภาต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย จึงกล่าวได้ว่ากรการยุบสภามาจากพระมหากษัตริย์นั่นเอง โดยในเรื่องนี้ พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวไว้ว่า เครื่องมือที่จะประหารคณะกรรมาการราษฎรคือการลงมติไม่ไว้วางใจ ในขณะที่เครื่องมือของคณะกรรมาการราษฎรคือการยุบสภา ฉะนั้นจึงให้มีการถ่วงคั่งซึ่งกันและกันได้<sup>6</sup>

<sup>1</sup> B.S. Markesinis, *The theory and practice of Dissolution of Parliament* (Cambridge : Cambridge University Press, 1972), 7-8.

<sup>2</sup> ดู ไพบรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 ข้อความเบื้องต้นและหลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495), 292.

<sup>3</sup> โกลินทร์ วงศ์สุววัฒน์, *ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ : แพรทิทยา, 2518), 47.

<sup>4</sup> ต่อมาเปลี่ยนเป็น “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 35

<sup>6</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 37/2475, สมัยสามัญ, 26 พฤศจิกายน 2475: 480-481.

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 สิ้นสุดลง พร้อมกับมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 บทบัญญัติเรื่องการยุบสภาในวรรคแรกแทบจะไม่มีแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า คือ “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทน เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภา ต้องมีกำหนดเวลาให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน”<sup>7</sup> แต่เงื่อนไขที่เพิ่มขึ้นมาและถือว่าเป็นความแปลกใหม่ที่เกิดขึ้นในเวลานั้นคือ “การยุบสภาผู้แทนจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”<sup>8</sup> ซึ่งข้อความดังกล่าวนี้ถูกบัญญัติเรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2560) ปัญหาที่ย่อมเกิดขึ้นตามมาว่า การยุบสภาจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกันมีที่มาอย่างไร

ที่มาของเรื่องเกิดขึ้นเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ<sup>9</sup> คณะกรรมการการได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและได้ทำการพิจารณาในการประชุมครั้งที่ 25/2489 วันที่ 17 เมษายน 2489 ซึ่งนายสุวิชัย พันธะเศรษฐ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ ได้แปรญัตติสนับสนุนการเพิ่มข้อความ “การยุบสภาผู้แทนจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” ขึ้นโดยยกกรณีของเยอรมันมาเป็นข้อสนับสนุน

“...คือเมื่อครั้งหนึ่งก่อนที่ฮิตเลอร์จะมาเผด็จการนั้น ก็มีการยุบสภาถึง 2 ครั้งโดยรัฐบาลชุดเดียวกันนั่นเอง คือชุดพอน... (ตัวหนังสือไม่ชัดเจน) มาเป็นครั้งแรกได้รับเลือกตั้งมาเป็นรัฐบาลก็หาเสียงที่จะสนับสนุนตนไม่ได้ก็ยุบสภา เมื่อยุบสภาไปแล้วเลือกตั้งสมาชิกใหม่เข้ามา เสียงก็ยังไม่ได้ยุติ ผลที่สุดก็ยุบใหม่เป็นครั้งที่ 2 นี้ก่อให้เกิดความโกรธแค้นเดือดร้อนในชนุมนุชนเป็นอันมาก ที่นี้ภายหลังจึงมีรัฐธรรมนูญไวมาร์ของเยอรมันมาตรา 25 บอกว่าการยุบสภาจะทำได้ในครั้งเดียว ในเรื่องกรณีเดียวกันที่ขัดแย้ง แต่จะกลับมายุบสภา 2 ครั้ง 3 ครั้งไม่ได้...เราอาจจะเต็มใจไปว่า ในการยุบสภาตามที่กล่าวมาในวรรคจะยุบได้แต่เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกันก็ไม่เห็นเสียหายอะไร...”<sup>10</sup>

โชติ คุ่มพันธ์ุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร กลับเห็นไปอีกทางและเสนอญัตติให้เพิ่มถ้อยคำว่าควรมีข้อห้ามการยุบสภาก่อน 1 ปีนับแต่วันที่เลือกตั้ง เพราะหากมีการเขียนว่าการยุบสภาผู้แทนจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกันลงไป จะทำให้ผู้ที่มีอำนาจร้องขอให้ยุบสภาอ้างเหตุคนละเหตุได้ ซึ่งส่งผลให้อำนาจของรัฐบาลมีมากขึ้น<sup>11</sup> แต่พระยามานวราชเสวีไม่รับคำแปรญัตติดังกล่าว เพราะเห็นว่าเวลาที่สมาชิกสภาจะไม่ไว้วางใจรัฐบาลจะให้ตวันไปถึงเวลา 1 ปีก็ซ้ำเหมือนกัน เมื่อเปิดสภาแล้วรัฐบาลทำไม่ติสมาชิกสภาควรมีสิทธิเสียงที่จะไม่ไว้วางใจรัฐบาลเมื่อไรก็ได้ เพราะฉะนั้นเพื่อให้ตาซึ่งน้ำหนักเท่ากันก็ควรให้ฝ่ายบริหารมีโอกาวยุบสภาได้เหมือนกัน<sup>12</sup>

เช่นเดียวกับ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร กรรมการ ที่ไม่เห็นด้วยกับการห้ามยุบสภาภายในระยะเวลา 1 ปี เพราะในระยะเวลาช่วงนี้อาจจะมีปัญหาการเมือง เช่น การเมืองต่างประเทศ ซึ่งไม่มีใครคาดหมายไว้ก่อนเลือกตั้ง แต่บังเอิญเกิดเป็นปัญหาขึ้นในระหว่าง 1 ปีหลังจากการเลือกตั้ง และก็มีความคิดเห็นขัดกันระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทน ดังนั้นการกำหนด 1 ปี จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยเหตุผล<sup>13</sup> มีเพียงเท่านั้น พระองค์เจ้าวรรณไวทยากรยังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการนำการยุบสภาผู้แทนจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกันคงไม่เกิดขึ้นในไทย เพราะหลักเกณฑ์การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของเยอรมันกับไทยต่างกัน

“ส่วนอีกท่านหนึ่งก็บอกว่า ขอให้เดี๋ยวนะ ไม่ให้ยุบด้วยเหตุอันเดียวกันกับที่เคยยุบมาแล้วนั้น ข้าพเจ้าเห็นว่ากรณีที่จะเกิดขึ้นไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญของเรา ท่านได้อ้างตัวอย่างที่ได้เคยเกิดขึ้นแล้วในประเทศเยอรมนี แต่นั่นเกิดขึ้นได้ก็เพราะว่าการตั้งนายกรัฐมนตรี...นั้น ไม่ใช่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับสนอง ตัวยกกรัฐมนตรีเองเป็นผู้รับสนอง ดังนั้นจึงเกิดมีกรณีที่รัฐบาลใหม่กับสภาผู้แทนราษฎรใหม่ขัดกันขึ้นได้ แต่ตามรัฐธรรมนูญของเรา...ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นี่แหละ

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 32 วรรคหนึ่ง

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 32 วรรคสอง

<sup>9</sup> ซึ่งต่อมากลายเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

<sup>10</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 25/2489, สมัยสามัญ, 17 เมษายน 2489: 1436, 1438.

<sup>11</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 25/2489, สมัยสามัญ, 17 เมษายน 2489: 1441.

<sup>12</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 25/2489, สมัยสามัญ, 17 เมษายน 2489: 1442.

<sup>13</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 25/2489, สมัยสามัญ, 17 เมษายน 2489: 1445-1446.

การประชุมวิชาการนิติสังคมศาสตร์ระดับชาติ หัวข้อ “จินตนาการใหม่ กฎบัตรนิติศาสตร์ไทย”

เป็นหลักประกันที่จะเห็นว่าคณะรัฐบาลใหม่ที่ตั้งขึ้นนั้นก็ต้องปฏิบัติตามความประสงค์ของสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เพราะฉะนั้นกรณีที่จะยุบด้วยเหตุอันเดียวกันนั้นคงจะไม่เกิดขึ้นเป็นแน่”<sup>14</sup>

การให้เหตุผลของพระองค์เจ้าวรรณไวทยากรว่าประเทศไทยและประเทศเยอรมนีในช่วงสาธารณรัฐไวมาร์มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะการมีผู้ลงนามรับสนองที่แตกต่างกัน ผู้เขียนเห็นว่าการให้เหตุผลของพระองค์เจ้าวรรณไวทยากรอาจจะมีข้อบกพร่องเพราะไม่เข้าใจบริบทที่แท้จริงของเยอรมันในช่วงสาธารณรัฐไวมาร์ กล่าวคือ จริงอยู่แม้รัฐธรรมนูญไวมาร์จะไม่ได้ผูกมัดประธานาธิบดี (Reichspräsident) ให้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (Reichskanzler) ตามข้อเสนอของสภาผู้แทนราษฎร (Reichstag) เพราะการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นดุลยพินิจโดยแท้ของประธานาธิบดี แต่ในความเป็นจริงประธานาธิบดีจะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจะต้องคำนึงถึงเสียงของพรรคหรือกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ว่าสนับสนุนผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากนายกรัฐมนตรีต้องบริหารประเทศไปด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ใช้เสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเพื่อให้พ้นจากตำแหน่งได้<sup>15</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญไทยก็ดี หรือรัฐธรรมนูญเยอรมันก็ดี ผู้ที่เป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรเหมือนกัน แม้ว่าบุคคลผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (หรือผู้ลงนามกำกับการแต่งตั้ง) จะเป็นคนละคนก็ตาม

ภายหลังการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้ว ทำให้อาศัยความที่ว่า “การยุบสภาผู้แทนจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 32 วรรคสอง ขึ้นเป็นครั้งแรก

ครั้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการยุบสภา มีความไม่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มากนัก ซึ่งในทางรูปแบบนั้น มีการเพิ่มวรรคขึ้นมาจากเดิม 2 วรรคเป็น 3 วรรคส่วนเนื้อหายังคงสาระสำคัญไว้เช่นเดิม แต่เพิ่มเรื่องการเลือกตั้งภายใน 90 วัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร<sup>16</sup> แต่หลังจากมีการทำรัฐประหารในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 โดยคณะบริหารประเทศชั่วคราวได้มีการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กลับมาบังคับใช้ไปพลางก่อน พร้อมกับให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษาปรับปรุงรัฐธรรมนูญ 2475 เพื่อให้มีบทบัญญัติที่เหมาะสมกับสถานการณ์ จนกลายเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2475

มีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า เมื่อมีการนำรัฐธรรมนูญ 2475 มาปรับปรุงเป็นรัฐธรรมนูญ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 นั้น ในบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาได้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2475 กลับมาทั้งมาตรา และไม่ปรากฏข้อความ “การยุบสภา จะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” ขึ้น ซึ่งการนำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2475 กลับมาใช้และไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรานี้พอเข้าใจได้ว่า คณะรัฐประหารต้องการจะคงไว้ซึ่งหลักการของรัฐธรรมนูญ 2475 เอาไว้ให้มากที่สุด จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เห็นว่ามีความจำเป็นอย่างไรก็ตาม<sup>17</sup>

เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ 2511 ที่ไม่มีข้อความ “การยุบสภาผู้แทนจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” ซึ่งเดิมทีคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้นำข้อความนี้เข้ามาไว้ แต่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ตัดออกไป เหตุผลที่อภิปรายกันในคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มีดังนี้ (1) ในกรณียุบสภาอาจไม่ระบุเหตุการณ์ให้ยุบสภาก็ได้ จะมีทางทราบได้อย่างไรว่าการยุบสภาครั้งต่อมาได้กระทำในเหตุการณ์เดียวกันหรือไม่ (2) การมีข้อจำกัดเช่นนั้นไว้ก็ไม่มีสภาพบังคับ (Sanction) อย่างไร เพราะสภาถูกยุบไปแล้วจะพิจารณาภายหลังว่ายุบไม่ถูกต้องอย่างไร (3) เหตุการณ์นั้นเมื่อยุบสภาทั้งหมดไปแล้ว แต่ถ้ามีสภาใหม่ก็ต้องถือว่าเป็น “เหตุการณ์” ใหม่ แต่ถ้ามีการพิจารณาบางท่านเห็นว่าควรระบุไว้โดยยกตัวอย่างว่า สภาไม่ไว้วางใจรัฐบาลและยุบสภาไปแล้ว สภาที่เข้ามาใหม่ก็ยังคงไม่ได้วางใจรัฐบาลที่ประกอบด้วยบุคคลชุดเดิม นอกจากนี้เลขที่การรัฐสภาก็ยังชี้แจงโดยยกตัวอย่างว่า สภาไม่ผ่านร่าง

<sup>14</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 25/2489, สมัยสามัญ, 17 เมษายน 2489: 1446.

<sup>15</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รัฐธรรมนูญไวมาร์ : รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 31.

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 97

<sup>17</sup> หยุด แสงอุทัย, แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไปและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พระนคร : นำเชียรพิมพ์, 2513), 83.

พระราชบัญญัติที่สำคัญ สมาชิกถูกยุบไป แต่สภาที่เลือกตั้งเข้ามาใหม่ก็ยังคงไม่รับร่างพระราชบัญญัตินั้นอีก เช่นนี้ไม่ควรให้ยุบสภา แต่คณะกรรมการก็ยังเห็นว่าควรจะต้องข้อจำกัดในการยุบสภาออก<sup>18</sup>

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การไม่ปรากฏซึ่งข้อความ การยุบสภา จะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน จะมีผลอย่างไรในเรื่องนี้ ไทโรจน์ ชัยนาม เห็นว่า แม้ในรัฐธรรมนูญจะไม่มีบทบัญญัติห้ามการยุบสภาซ้ำในเหตุการณ์เดียวกันก็ต่อ ในทางปฏิบัติก็ต้องถือว่าทำไม่ได้ ทั้งนี้เป็นหลักประชาธิปไตยที่เข้าใจกันคืออยู่ในประเทศที่มีระบอบการปกครองโดยรัฐสภา การยุบสภาซ้ำเพื่อให้ได้สมาชิกสภาที่พอใจเข้ามานั้นเป็นการรัฐประหารที่เดียว<sup>19</sup> แต่หยุด แสงอุทัย เห็นว่า คณะรัฐมนตรี (นายกรัฐมนตรี - ผู้เขียน) สามารถวางคำแนะนำพระมหากษัตริย์ให้ทรงยุบสภาผู้แทนฯ ได้เสมอ และแม้จะเป็นการยุบสภาในเหตุการณ์อันเดียวกันกับที่ได้เคยยุบสภาผู้แทนฯ ไปครั้งหนึ่งแล้ว ก็ยังยุบได้<sup>20</sup>

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม คำว่า “การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” ปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญ 2517 อีกครั้ง และมีเรื่องมาจนถึงปัจจุบัน

เราจะเห็นได้ว่า เมื่อประเทศไทยมีระบอบการปกครองระบบรัฐสภา จึงจำเป็นที่จะต้องบัญญัติเรื่องการยุบสภาเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการยุบสภาเป็นข้อความคิดที่กำเนิดขึ้นในต่างประเทศแล้วประเทศไทยรับเอาความคิดนี้เข้ามา การรับเอาความคิดดังกล่าวเข้ามาใช้นี้ ไม่เป็นที่ถกเถียงกันมากเหมือนเรื่องอื่นแต่อย่างใด ยกเว้นเรื่องการยุบสภาผู้แทนจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกันที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งข้อถกเถียงเช่นนี้ปรากฏในช่วงเวลาที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญในช่วงแรก ๆ เท่านั้น หลังจากนั้นมาก็ไม่มีการถกเถียงกันอีก จึงทำให้ข้อความในบทบัญญัติการยุบสภามีเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เมื่อเราทราบถึงวิวัฒนาการของบทบัญญัติการยุบสภาแล้ว ต่อไปจะเป็นการพิจารณาตีความจากบทบัญญัติ โดยเริ่มจากปัญหาพื้นฐานที่ว่า ใครเป็นผู้ทรงอำนาจในการยุบสภา

### 3. ผู้ทรงอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับได้บัญญัติถึงกรณีของการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร...” ประเด็นที่เกิดขึ้นหลังจากที่อ่านบทบัญญัตินี้คือ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยแท้จริงหรือไม่ กล่าวคือพระมหากษัตริย์จะสามารถใช้พระบรมราชวินิจฉัยด้วยพระองค์เองในการริเริ่มให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่ โดยในเรื่องนี้พบว่ามีความเห็นเกี่ยวกับพระราชอำนาจนี้ไปใน 2 แนวทาง<sup>21</sup> ดังต่อไปนี้

1) แนวทางที่หนึ่ง พระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจในการริเริ่มยุบสภาผู้แทนราษฎรเพราะอำนาจในการยุบสภาที่แท้จริงมาจากข้อเสนอหรือคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์จะต้องยุบสภาตามข้อเสนอหรือคำแนะนำ จึงอาจกล่าวได้ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรของพระมหากษัตริย์เป็นเพียงแบบพิธีเท่านั้น ซึ่ง ไทโรจน์ ชัยนาม ได้ให้ความเห็นที่สอดคล้องกับแนวทางนี้ โดยไทโรจน์เห็นว่า การยุบสภาต้องไม่ใช่การที่ประมุขของรัฐจะสามารถทำได้เองโดยลำพัง แต่ต้องได้รับคำแนะนำและความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เพราะคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภา คณะรัฐมนตรีต้องมีอำนาจควบคุมสภาไม่ให้เลยเถิดไปเหมือนกัน<sup>22</sup> นอกจากนี้ ในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศต้นแบบรัฐสภาก็ได้ปฏิบัติตามแนวทางนี้อย่างสม่ำเสมอจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Convention)<sup>23</sup>

<sup>18</sup> หยุด แสงอุทัย, *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียบมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ* (พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2511), 545-546.

<sup>19</sup> ไทโรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย* (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495), 189-190.

<sup>20</sup> หยุด แสงอุทัย, *คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (พระนคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), 259.

<sup>21</sup> หนึ่งฤทัย อายุปานทวี, “ปัญหาการยุบสภาผู้แทนราษฎร” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 117.

<sup>22</sup> ไทโรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495), 310.

<sup>23</sup> B.S. Markesinis, *The theory and practice of Dissolution of Parliament* (Cambridge : Cambridge University Press, 1972), 56.

2) แนวทางที่สอง พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในริเริ่มการยุบสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือพระมหากษัตริย์เป็นผู้แนะนำให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วยพระองค์เอง แต่อำนาจริเริ่มนี้ต้องใช้ในภาวะวิกฤตร้ายแรงทางรัฐธรรมนูญและการเมืองเกิดขึ้น และการยุบสภาเป็นทางออกของการแก้ปัญหา ซึ่ง บวรศักดิ์ อุวรรณโณ มีความเห็นไปในแนวทางนี้และได้ให้เหตุผลในการสนับสนุนว่า

“พระราชอำนาจในภาวะวิกฤต ไม่มีมาตราใดในรัฐธรรมนูญบัญญัติพระราชอำนาจไว้โดยตรง แต่เป็นประเพณีการปกครองที่ประชาชนทุกคนคาดหวัง ยอมรับ และเรียกร้อง ...ด้วยเหตุนี้ นักกฎหมายมหาชนส่วนใหญ่จึงเห็นว่า พระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญรองรับอยู่นั้นจะตีความเหมือนพระราชอำนาจของกษัตริย์ยุโรปหรือชาติอื่นไม่ได้ แต่ต้องตีความตามประเพณีการปกครองประเทศไทยแล้วต้องถือว่า เพื่อระงับวิกฤตพระมหากษัตริย์ไทยอาจทรงยุบสภาได้เอง ดังที่เรียกกันว่า forced dissolution แม้โปรดเกล้าฯ ให้ นายกรัฐมนตรีพ้นตำแหน่งเพื่อระงับวิกฤตก็น่าจะทรงทำได้ เพราะตามรัฐธรรมนูญทรงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกับประชาชน พระราชอำนาจยุบสภาและโปรดเกล้าฯ ให้ นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง หรือแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก็เป็นพระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญถวายไว้ประการหนึ่ง และที่สำคัญที่สุดก็คือ ประชาชนทุกคนยอมรับพระบรมราชวินิจฉัยว่า เป็นสิ่งที่เหนือความเป็นฝักเป็นฝ่ายทางการเมืองเพื่อปลดเปลื้องวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นแล้ว”<sup>24</sup>

จากความคิดเห็นของบวรศักดิ์ข้างต้น พอสรุปได้ว่า เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ร่วมกับประชาชน พระมหากษัตริย์จึงมีพระราชอำนาจในการริเริ่มในการยุบสภาเองได้ ผู้เขียนเห็นว่า การให้เหตุผลสนับสนุนพระราชอำนาจในข้างต้นของบวรศักดิ์มีข้อบกพร่องอยู่ในหลายประเด็น เป็นไปได้ว่าบวรศักดิ์นำอำนาจของประธานาธิบดีในสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศสมาเทียบเคียงในการอธิบาย เพราะประธานาธิบดีในสาธารณรัฐที่ 5 นั้นมีอำนาจที่จะยุบสภาได้เอง แต่จะต้องปรึกษานายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาเสียก่อน<sup>25</sup> ซึ่งการเปรียบเทียบเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการเปรียบเทียบที่ผิดฝาผิดตัว กล่าวคือ การที่ประธานาธิบดีของฝรั่งเศสมีอำนาจเช่นนี้ได้เพราะประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งและเป็นองค์กรทางการเมืองโดยตรง ในขณะที่ประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐราชาอาณาจักรมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขที่มาจาก การสืบราชสันตติวงศ์ย่อมมีความชอบธรรมในทางอำนาจน้อยกว่า ประกอบกับพระมหากษัตริย์จะต้องวางตนเป็นกลางในทางการเมือง พ้นไปจากการเมืองทั้งปวง จึงไม่อาจใช้พระบรมราชวินิจฉัยตัดสินพระทัยยุบสภาด้วยพระองค์เองได้ มิเพียงเท่านั้น การให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจริเริ่มยุบสภาได้เองนั้นเท่ากับเป็นการให้พระมหากษัตริย์ใช้พระบรมราชวินิจฉัยตัดสินพระทัยในทางการเมือง ซึ่งมีความไม่แตกต่างไปจากการให้พระมหากษัตริย์เข้ามาพัวพันในเรื่องของการเมืองด้วยพระองค์เอง ซึ่งเสี่ยงต่อการถูกการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเลือกข้างหรือไม่เป็นกลางในทางการเมืองได้แน่นอนว่าเวลาที่ประเทศเกิดวิกฤตการณ์ทางสังคมหรือการเมืองขึ้น พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐย่อมต้องมีบทบาทอย่างใดอย่างหนึ่งอยู่ แต่บทบาทนั้นจะต้องไม่ใช่บทบาทในลักษณะของการลงไปใช้อำนาจโดยตรงหรือเป็นผู้กุมความเป็นไปในทางการเมือง บทบาทของพระมหากษัตริย์อาจเป็นไปในแง่ของการแนะนำหรือเสนอแนะแนวทางแก่คณะรัฐมนตรีของพระองค์ ในฐานะผู้มีประสบการณ์จากการเป็นประมุขของรัฐและผ่านความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมา สุดท้ายจะมีการยุบสภาหรือไม่นั้น ก็ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ

เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ได้เป็นผู้ทรงอำนาจในการตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ผู้ทรงอำนาจที่แท้จริงอยู่ที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ปัญหาใหญ่ที่จะต้องพิจารณาคือ อำนาจยุบสภาเป็นอำนาจประเภทใด ซึ่งหากเรานำวินิจฉัยปัญหานี้ได้จะทำให้เกิดความกระจ่างในปัญหาที่ว่า “นายกรัฐมนตรี” หรือ “คณะรัฐมนตรี” เป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจประเภทใดนั้น มีความเห็นด้วยกันสองความเห็น<sup>26</sup> ดังต่อไปนี้

1) ความเห็นที่ว่าอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการใช้อำนาจบริหาร เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดว่าพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจบริหารผ่านคณะรัฐมนตรี ฉะนั้นนายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรได้ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเช่นนั้น หากคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรยุบสภา และนายกรัฐมนตรีอยู่ฝ่ายข้างน้อย นายกรัฐมนตรีก็ไม่มีอำนาจถวายพระราชกฤษฎีกาให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้

<sup>24</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนนอกคน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : บริษัท ธรรมคาเฟส จำกัด, 2548), 184-185.

<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 12

<sup>26</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475-2495 (พระนคร : ชูสิน, 2495), 616-617.

2) ความเห็นที่ว่าอำนาจยุบสภาไม่ใช่การใช้อำนาจบริหาร แต่เป็นการใช้อำนาจที่เป็นกลางของพระมหากษัตริย์ เป็นอำนาจที่ไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่เป็นอำนาจอีกชนิดหนึ่งหรือเป็นอำนาจที่ 4 ก็ว่าได้ โดยเรียกว่า “Pouvoir neutre” คืออำนาจที่เป็นกลาง โดยคนที่ เป็นเจ้าของแนวความคิดอำนาจ Pouvoir neutre เป็นชาวฝรั่งเศส ชื่อเบนจามิน คอนสแตนท์ (Benjamin Constant) ซึ่งใช้แนวความคิดนี้อธิบายอำนาจของพระมหากษัตริย์ว่ามีอำนาจพ้นไปจากอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เป็นอำนาจที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขความขัดแย้งในทางการเมือง และเป็นอำนาจที่มีอยู่ที่ประมุขของรัฐ การถวายคำแนะนำในการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องมีมติคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียวอาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาได้และเมื่อมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแล้ว การยุบสภาก็มีผลสมบูรณ์

ผู้เขียนเห็นว่า การยุบสภาเป็นการใช้อำนาจของประมุขของรัฐตามแนวทางที่สอง นอกจากนี้หากสืบสาวไปถึงประเทศต้นแบบที่ใช้ระบบรัฐสภาคือประเทศอังกฤษนั้น ก่อนที่จะเกิดระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ขึ้น พระมหากษัตริย์อังกฤษยอมใช้พระราชอำนาจของพระองค์ยุบสภาได้ แม้ภายหลังเกิดระบบรัฐสภาและมีคณะรัฐมนตรีที่ต้องรับผิดชอบต่อสภา พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐก็ยังเป็นผู้ทรงอำนาจในการยุบสภาอยู่ดี เพียงแต่เงื่อนไขในการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์จะใช้อำนาจโดยลำพังพระองค์เองไม่ได้ แต่จะต้องมีการเสนอเรื่องจากผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหรือผู้ทรงอำนาจในการยุบสภาในทางเนื้อหาขึ้นมาเสียก่อน ซึ่งในที่นี้คือนายกรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์จึงสามารถใช้พระราชอำนาจในทางรูปแบบยุบสภา

เมื่ออำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจของประมุขของรัฐ ลำพังแค่นายกรัฐมนตรีก็สามารถถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ในแก่นนี้นายกรัฐมนตรีอาจจะปรึกษากษัตริย์หรือกับคณะรัฐมนตรีก่อนการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่เห็นด้วย การไม่เห็นด้วยนั้นไม่ได้มีผลผูกพันห้ามนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

หากพิจารณาอีกแง่หนึ่ง ถ้าให้การยุบสภาต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว การยุบสภาอาจจะเป็นไปได้ยากยิ่งในบางกรณี เพราะในประเทศที่มีรัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ย่อมมีความคิดเห็นหรืออุดมการณ์ที่แตกต่างกัน เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎรย่อมส่งผลให้สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงไปด้วย รัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ อาจจะทำให้เกิดความวิตกได้ว่า หากมีการเลือกตั้งครั้งหน้าก็ไม่มีใครว่าจะได้รับเลือกตั้งหรือไม่ จะได้คะแนนเสียงที่น่าพอใจหรือไม่ จะได้เป็นพรรคร่วมรัฐบาลหรือได้เป็นรัฐมนตรีอีกหรือไม่ ฯลฯ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นไปได้ยากที่รัฐมนตรีนั้นจะยินยอมให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ง่าย ซึ่งหากเป็นเช่นนี้แล้วการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ (หรือแทบเป็นไปไม่ได้เลย) และทำให้ฝ่ายบริหารอ่อนแอเนื่องจากไร้ซึ่งเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพในการตอบโต้กับฝ่ายสภา

ในการประชุมเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการถกเถียงเหมือนกันว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ซึ่งมีทั้งผู้เห็นว่าควรจะได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และไม่ควรมีความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยผู้ที่เห็นควรว่าควรได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนั้นเห็นว่า

“การยุบสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยมติคณะรัฐมนตรี เพราะปัจจุบันนายกรัฐมนตรีกระทำเองตามลำพังซึ่งยุบสภาแต่ละครั้งไม่มีคำอธิบายที่รับฟังได้ เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหาร (ตรงนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรจะเป็น “ฝ่ายนิติบัญญัติ” มากกว่า) กับรัฐบาล ไม่ใช่ขัดแย้งกับนายกรัฐมนตรีคนเดียว เหตุใดจึงให้นายกรัฐมนตรีคนเดียวยุบสภา ประเทศญี่ปุ่นจะยุบสภาได้ต้องให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ”<sup>27</sup>

ในขณะที่เดียวกันก็มีผู้คัดค้านว่า

“...มีประเด็นว่าจะกำหนดให้การยุบสภาต้องอาศัยมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ แต่มีข้อสังเกตว่าประวัติศาสตร์การเมืองไทยฝ่ายค้านไม่เคยล้มรัฐบาลสำเร็จ แต่เหตุที่รัฐบาลล้มก็เพราะความขัดแย้งในรัฐบาลเอง ในกรอบการยกร่างได้ระบุปัญหาที่ว่านายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมายมากแต่แท้จริงถูกควบคุม ถ่วงดุล จากพรรคร่วมรัฐบาลทำให้ในสภาพความเป็นจริงนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจได้ไม่เต็มที่ ถ้าให้การยุบสภาทำโดยมติคณะรัฐมนตรี พรรคร่วมรัฐบาลไม่เห็นด้วยกับนายกรัฐมนตรีก็จับมือฝ่ายค้านล้มรัฐบาลได้ ทำให้

<sup>27</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20 วันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2540: 47.

การประชุมวิชาการนิติสังคมศาสตร์ระดับชาติ หัวข้อ “จินตนาการใหม่ กฎบัตรนิติศาสตร์ไทย”

พรรคร่วมรัฐบาล “ซีคอนายกรัฐมนตรี” การให้อำนาจนายกรัฐมนตรียุบสภาได้เอง เปรียบเสมือนเป็นยาถ่ายทางการเมือง ถ้าให้การยุบสภาทำได้ยาก (มติ ครม.) อาจมีปัญหาทางการเมืองได้...”<sup>28</sup>

กล่าวโดยสรุปแล้ว พระมหากษัตริย์เป็นเพียงผู้ทรงอำนาจในการยุบสภาในทางรูปแบบเท่านั้น ในขณะที่ผู้ทรงอำนาจในการยุบสภาในทางเนื้อหาคือนายกรัฐมนตรี โดยผ่านการเสนอให้ประมุขของรัฐประกาศการยุบสภา ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ เมื่อการยุบสภาที่ต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกานั้นมีข้อพิจารณาอย่างไร

#### 4. วิธีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเรื่องการยุบสภาฯ ทุกฉบับที่ผ่านมา การยุบสภาต้องทำเป็น “พระราชกฤษฎีกา” มีประเด็นปัญหาว่าเมื่อเป็นพระราชกฤษฎีกาแล้ว ต้องผ่านการให้ความเห็นชอบหรือต้องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ซึ่งในการตอบคำถามนี้ต้องเข้าใจธรรมชาติของการยุบสภาซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์แล้วในข้างต้นว่า การยุบสภาเป็นการกระทำของประมุขของรัฐ แต่ผู้ที่ทรงอำนาจในการตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรคือนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่ใช่การใช้อำนาจบริหารเหมือนในกรณีทั่วไป แต่เป็นการใช้อำนาจของประมุขของรัฐโดยการเสนอแนะของนายกรัฐมนตรี พระราชกฤษฎีกานี้ไม่ได้อาศัยอำนาจจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติธรรมดา แต่เป็นการใช้อำนาจจากรัฐธรรมนูญโดยตรง

ผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญควรจะต้องหลีกเลี่ยงการใช้คำอื่นที่ไม่ใช่พระราชกฤษฎีกา เพราะการใช้คำว่าพระราชกฤษฎีกาอาจทำให้เกิดความสับสนว่าเป็นกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติหรือเป็นกฎที่เป็นการกระทำทางปกครอง ในแง่นี้อาจจะใช้คำอื่นได้ เช่น คำว่า “พระบรมราชโองการให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร” แต่ทั้งนี้จะต้องมีการอธิบายด้วยชัดเจนอีกด้วยว่า แม้เป็นพระบรมราชโองการก็จริง แต่ผู้ทรงอำนาจในการตัดสินใจให้มีการยุบสภาคือนายกรัฐมนตรี ไม่ใช่พระมหากษัตริย์แต่อย่างใด

#### 5. ข้อพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร

##### 5.1 พระมหากษัตริย์จะทรงปฏิเสธการยุบสภาได้หรือไม่

มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยประการหนึ่งเกี่ยวกับเรื่องวิธีการการยุบสภาผู้แทนราษฎรนี้ว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พระมหากษัตริย์จะสามารถปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีได้หรือไม่ โดยหยุด แสงอุทัย เห็นว่า

“ปัญหานี้ผู้เขียนตำรารัฐธรรมนูญอังกฤษฝ่ายข้างมาก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เขียนตำราที่มีความเห็นฝ่ายซ้าย) เห็นว่าพระมหากษัตริย์จะปฏิเสธไม่ได้ เพราะถ้าพระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธก็เท่ากับพระมหากษัตริย์ไม่ได้วางพระองค์เป็นกลางโดยทรงเข้าข้างฝ่ายค้านรัฐบาล เพราะการกระทำเช่นนั้นเป็นการตัดโอกาสรัฐบาลที่จะขอให้ราษฎรวินิจฉัยว่า การกระทำของรัฐบาลหรือของสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายถูกหรือตรงกับความคิดเห็นของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นจะต้องถือว่าพระราชอำนาจนี้เป็นพระราชอำนาจอันแท้จริง ซึ่งพระมหากษัตริย์จะต้องทรงใช้ด้วยความรู้สึกสัจย์ต่อประชากรของพระองค์ นอกจากนี้ พระราชอำนาจที่จะทรงปฏิเสธคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีในการยุบสภาฯ นี้ก็เหมือนกล่าวมาแล้วในมาตรา 7 กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่นอกเหนือเหลือเกิน แต่ทั้งนี้ต้องเป็นวิถีทางสุดท้าย (ultima ratio) จริง ๆ”<sup>29</sup>

แต่ผู้เขียนเห็นว่า พระมหากษัตริย์จะปฏิเสธการยุบสภาไม่ได้ เพราะเราอาจปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่าการยุบสภานั้นเป็นการกระทำที่ส่งผลในทางการเมือง ประชาชนฝ่ายหนึ่งอาจเห็นว่าควรยุบสภา ในขณะที่ประชาชนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไม่ควรยุบสภา หากพระมหากษัตริย์ปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีอาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทางการเมือง เสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาว่าไม่เป็นกลางในทางการเมืองได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าพระมหากษัตริย์ไม่สามารถปฏิเสธการยุบสภานั้นได้ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองบางอย่างขึ้น ในฐานะประมุขของรัฐ พระมหากษัตริย์ย่อมมีบทบาทบางประการอยู่บ้าง เช่น อาจจะพระราชทานคำแนะนำพระราชทานข้อคิดได้ แต่ไม่ใช่การปฏิเสธการยุบสภาฯ การพระราชทานคำแนะนำหรือพระราชทานข้อคิดนั้นไม่เป็นการผูกพันนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีอาจจะตัดสินใจยุบสภาก็ได้ ซึ่งเมื่อนายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาแล้ว พระมหากษัตริย์ต้องลงพระ

<sup>28</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20 วันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2540: 47.

<sup>29</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475-2495, 620-621.



ปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การที่พระมหากษัตริย์จะปฏิเสธไม่ยุบสภาฯ นั้น มีข้อถกเถียงอยู่เหมือนกัน คือ กรณีที่พระราชกฤษฎีกายุบสภาฯ นั้น ไม่เป็นไปตามรูปแบบหรือเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด การปฏิเสธการยุบสภาฯ ในทางรูปแบบเช่นนี้ในแง่หนึ่งถือว่าเป็นบทบาทของพระมหากษัตริย์ในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

มีพักต้องกล่าวถึง กรณีการริเริ่มการยุบสภาฯ มาจากพระมหากษัตริย์ ในกรณีเช่นนี้พระมหากษัตริย์ไม่อาจริเริ่มที่จะยุบสภาฯ ได้ เพราะดังที่กล่าวในข้างต้นแล้วว่าการยุบสภาฯ เป็นเรื่องในทางการเมือง การให้พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มที่จะยุบสภาฯ ได้นั้น เท่ากับเป็นการให้พระมหากษัตริย์ตัดสินใจทางการเมือง นำมาซึ่งการถูกมองว่าไม่เป็นกลางทางการเมืองได้

### 5.2 การห้ามยุบสภาภายหลังการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ

บทบัญญัติห้ามยุบสภาภายหลังการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจมีบัญญัติไว้ในมาตรา 185 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 158 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ และมาตรา 151 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ 2560 ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการยุบสภาหนีการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งเคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์การเมืองไทย 3 ครั้ง ได้แก่

1) ในสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทำให้ฝ่ายค้านยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ และปรากฏว่านอกจากฝ่ายค้านแล้วยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาลหลายคนพร้อมที่จะลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลท้ายที่สุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519<sup>30</sup>

2) ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีสาเหตุมาจากปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ต่อมารัฐมนตรีของพรรคประชาธิปัตย์ 16 คนขอลาออกจากการเป็นรัฐมนตรี เพราะความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปัตย์อาจเกิดความไม่เป็นเอกภาพแก่รัฐบาล และอาจส่งผลกระทบต่อมติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจที่จะมีขึ้นในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2531 ด้วย ด้วยเหตุนี้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์จึงตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2531

3) ในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มีสาเหตุมาจากนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กระทำการมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่ผู้มีฐานะดีที่จังหวัดภูเก็ต ทำให้พรรคฝ่ายค้านยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ ต่อมานายสุเทพลาออกจึงทำให้ไม่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด ต่อมาทำให้พรรคฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกครั้งหนึ่ง แต่เป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะและมุ่งเป้าไปที่ประเด็นเรื่องเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งเป็นการอภิปรายในวันที่ 17-18 พฤษภาคม 2538 เพื่อจะลงมติในวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 ต่อไป แต่หลังจากการอภิปรายสิ้นสุดลง พรรคพลังธรรมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลได้มีมติงดออกเสียงพร้อมกับให้รัฐมนตรีทุกคนในพรรคลาออกจากราชการ เพราะรัฐบาลไม่สามารถชี้แจงข้อกล่าวหาฝ่ายค้านให้ชัดเจนได้ ประกอบกับสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล ที่เป็นสมาชิกกลุ่ม 16 ได้ประกาศจะไม่สนับสนุนฝ่ายรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ นายชวน หลีกภัย จึงประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 เวลา 12.00 น. ก่อนการลงมติไม่ไว้วางใจเพียง 1 ชั่วโมง

เราจะเห็นได้ว่า ข้อห้ามของการไม่ยุบสภาภายหลังการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนี้เป็นลักษณะเฉพาะของประเทศไทย อันเป็นบทบัญญัติที่เป็นผลมาจากข้อเท็จจริงที่เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์การเมืองไทย และไม่ได้มีการลอกเลียนข้อความคิดนี้จากต่างประเทศ โดยครั้งแรกที่มีการเพิ่มข้อห้ามนี้ลงในรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นครั้งแรกก็ไม่ได้ปรากฏว่ามีการอภิปรายคัดค้านแต่อย่างใด ในทางกลับกันไม่มีผู้ที่ติดใจต่อข้อห้ามนี้ ดังตัวอย่างคำอภิปรายสนับสนุนของนายเดโช สวานานนท์ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

“..กระผมไม่ติดใจเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เมื่อมีการเสนอญัตติแล้ว กระผมคิดว่าเป็นมาตรการที่ดีมาก ๆ เป็นมาตรการที่ให้โอกาสแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากฝ่ายบริหาร เพราะถือว่าเป็นเรื่องของการต่อสู้กันอย่างเป็นธรรม แต่เห็นว่าไม่มีญัตติเรื่องราวที่ควรอภิปรายไม่ไว้วางใจ ท่านจะมายุ่งอยู่เฉย ๆ ใช้อำนาจอันมหาศาลของท่านที่มีอยู่ยับยั้งยุบสภาโดย

<sup>30</sup> ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนั้นไม่ได้มีเหตุผลเฉพาะเรื่องการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจอย่างเดียว ยังมีปัญหาเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย เนื่องจากรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ นั้น ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค นำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งในรัฐบาล ประกอบกับปัญหาที่เป็นวิกฤตการณ์และความขัดแย้งในสังคม จึงทำให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร

ไม่พึงเหตุพึงผลไม่ได้ เพราะฉะนั้นในช่วงนี้ต้องพึงเหตุพึงผลก่อน จะยุบสภาไม่ได้ เพราะฉะนั้นเขียนอย่างนี้ขออนุโมทนาสาธุเป็นอย่างยิ่ง”<sup>31</sup>

### 5.3 ผลทางกฎหมายหลังจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อการยุบสภามีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว จะเกิดผลในทางกฎหมายอย่างไรขึ้นอยู่กับที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่โดยทั่วไปแล้วเกิดผลทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งคือ ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนสิ้นสุดลง การสิ้นสุดลงนี้เป็นการสิ้นสุดก่อนครบอายุกำหนดตามวาระ สมาชิกสภาผู้แทนจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ ส่วนสภาที่สองคือวุฒิสภาจะไม่ถูกยุบตามไปด้วย แต่ต้องห้ามมิให้มีการประชุมวุฒิสภา และวุฒิสภาจะทำหน้าที่รัฐสภาในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎร เช่น การให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญต่าง ๆ

มีข้อสังเกตว่า ผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่ทำให้สมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงทันทีนั้น อาจนำมาซึ่งปัญหาในความชอบธรรมทางประชาธิปไตยและปัญหาเรื่องการปฏิวัติรัฐประหาร กล่าวคือ เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ส่งผลให้วุฒิสภาเข้ามาทำหน้าที่เป็นรัฐสภาแทน ปัญหาที่เกิดขึ้นและถือว่าเป็นลักษณะของไทยคือ โดยส่วนใหญ่วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง จึงย่อมขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน การให้เฉพาะองค์กรวุฒิสภาเพียงองค์กรเดียวเข้ามาทำหน้าที่รัฐสภา เช่น การให้ความเห็นชอบเรื่องที่มีความสำคัญต่าง ๆ เช่นนี้จึงย่อมทำให้เกิดปัญหาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยตามมาด้วย มิเพียงเท่านั้น ผลจากการทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงทันทีเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้เกิดสุญญากาศในทางการเมืองเนื่องจากในสภาไม่มีคนที่เป็นตัวแทนของประชาชน ผู้ที่ต้องการที่จะรัฐประหารอาจอาศัยช่วงจังหวะเวลานี้กระทำการรัฐประหารได้ เห็นได้จากการรัฐประหารใน พ.ศ. 2549 และรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ที่อาศัยช่วงเวลาที่ไม่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเข้ายึดอำนาจรัฐบาลรักษาการ ทำการรัฐประหาร อันส่งผลกระทบต่อประชาธิปไตยที่กำลังเจริญงอกงามในสังคมไทย

## 6. บทสรุป

เราจะเห็นได้ว่าการยุบสภาเป็นกลไกหลักที่จะขาดเสียไม่ได้ในระบบรัฐสภา แต่เมื่อประเทศไทยมีการนำบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาเข้ามาใช้ในประเทศไทย โดยทั่วไปก็จะเป็นที่ถกเถียงกันเท่าใด แต่ถ้าจะมีการถกเถียงคือ เรื่องข้อห้ามในการยุบสภาที่ว่า การยุบสภาผู้แทนจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน ซึ่งการจะสนับสนุนหรือคัดค้านล้วนเป็นไปตามความเห็นของตน แต่ถึงอย่างไรข้อกำหนดนี้ก็ยังมีเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้การยุบสภาจะเป็นข้อความคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นในต่างประเทศ แต่กระนั้นก็ยังมียกกฎหมายไทยได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับการยุบสภา โดยเป็นการอธิบายขยายความในลักษณะของการขยายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาของความสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยตามมา เราอาจจะกล่าวได้ว่าคำอธิบายในทำนองนี้เป็นคำอธิบายที่เป็นผลจากความคิดของการมีพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเมื่อนำมาใช้อธิบายแล้วอาจเป็นปัญหาในทางหลักวิชาขึ้นตามมาก็คือหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่เข้าไปพัวพันหรือเข้าไปเป็นผู้กำหนดความเป็นไปในทิศทางการเมืองด้วยพระองค์เอง แต่ถึงอย่างไรก็ตาม หลังจากที่มีคำอธิบายเช่นนี้เกิดขึ้นมาก็พอเป็นข้อคิดให้เราได้ว่า การตีความหรือการอธิบายความใด ๆ ในทางกฎหมายก็ดี จะต้องมีการตีความหรืออธิบายความโดยยึดตามหลักการและเจตนารมณ์ที่ควรจะเป็น ที่สำคัญคือจะต้องให้รับกับระบอบการปกครองคือระบอบประชาธิปไตยและระบบรัฐสภาที่เป็นอยู่ในเวลานี้ด้วย

สุดท้าย การออกแบบบทบัญญัติเรื่องการยุบสภาถ้าจะพึงมีต่อไปในอนาคต ควรคำนึงถึงหลักประชาธิปไตยในเรื่องความชอบธรรมให้มาก เช่น การไม่ให้มีการว่างเว้นการมีสภาผู้แทนราษฎรหลังจากการยุบสภา เพราะอย่างน้อยสภาผู้แทนราษฎรก็ยังมี ความชอบธรรมที่จะปฏิบัติหน้าที่บางอย่างไปพลางก่อน ก่อนที่จะมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่ และในอีกแง่หนึ่งก็เป็นการป้องกันการช่วงชิงการทำรัฐประหารในเวลาที่ไม่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วย

<sup>31</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภาว่ารัฐธรรมนูญ วันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2540: สุกัหวัด 6/1.

## บรรณานุกรม

### หนังสือและวิทยานิพนธ์

B.S. Markesinis. *The theory and practice of Dissolution of Parliament*. Cambridge : Cambridge University Press, 1972.

โกลิโนทร์ วงศ์สุรวัฒน์. *ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา, 2518.

วรศักดิ์ อูวรรณโน. *กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนนอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, 2548.

ไพโรจน์ ชัยนาม. *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 ข้อความเบื้องต้นและหลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495.

ไพโรจน์ ชัยนาม. *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย*. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495.

วรงค์ ภาศิริรัตน์. *รัฐธรรมนูญไวมาร์ : รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

หนึ่งฤทัย อายุปานหาญ. “ปัญหาการยุบสภาผู้แทนราษฎร”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

หยุด แสงอุทัย. *คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. พิมพ์ครั้งที่ 3. พระนคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.

หยุด แสงอุทัย. *คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475-2495*. พระนคร : ชูสิน, 2495.

หยุด แสงอุทัย. *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ*. พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2511.

หยุด แสงอุทัย. *แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไปและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. พระนคร : นำชัยการพิมพ์, 2513.

### รายงานการประชุม

รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2540: สุกัหวดี 6/1.

รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20 วันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2540: 47.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 37/2475, สมัยสามัญ, 26 พฤศจิกายน 2475: 480-481.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ 4 สมัยที่ 2 ครั้งที่ 25/2489, สมัยสามัญ, 17 เมษายน 2489: 1436, 1338, 1441, 1442, 1445, 1446.