



นายอภิวัฒน์ สุดสา
นิติกร สำนักกฎหมาย



การยุบสภาผู้แทนราษฎร : ดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่าง ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมารวมทั้งฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองหลักการอันเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยใน “ระบบรัฐสภา” คือ “การยุบสภาผู้แทนราษฎร” โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๘ วรรคหนึ่งว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่” วรรคสองบัญญัติว่า “การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร” และวรรคสามบัญญัติว่า “การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

ประเทศไทยนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดสำหรับใช้เป็นกติกากในการปกครองประเทศฉบับแรกเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ได้มีการยุบสภามาแล้วจำนวนทั้งสิ้น ๑๓ ครั้ง ซึ่งในการยุบสภาแต่ละครั้งฝ่ายบริหารได้อาศัยเหตุผลในการยุบสภาแตกต่างกันไป ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเบื้องต้นว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎร คือ อะไร มีวัตถุประสงค์อย่างไร ในทางปฏิบัติอาศัยเหตุผลใดในการยุบสภา ผู้ใดมีอำนาจยุบสภา ยุบสภาแล้วมีผลอย่างไร ตลอดจนประวัติศาสตร์การยุบสภาในประเทศไทย คอลัมน์คมความคิด เข้มทิศรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ จึงขอเสนอเรื่อง “การยุบสภาผู้แทนราษฎร : ดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ” ดังนี้

๑. การยุบสภาผู้แทนราษฎรมีความหมายอย่างไร

คำว่า“การยุบสภา” (Dissolution of Parliament) เป็นศัพท์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้มีการบัญญัติขบถนยามไว้ว่ามีความหมายอย่างไร แต่จากการศึกษาได้มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ศ.ดร.วิชฌู เกรืองาม ให้ความหมายว่า “การยุบสภา” (Dissolution of Parliament) หมายถึง การที่ประมุขของรัฐ โดยคำแนะนำของฝ่ายบริหารประกาศให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลงพร้อมกันก่อนครบวาระ^๑

อุทัย หิรัญโต ให้ความหมายว่า “การยุบสภา” คือ การกระทำโดยอำนาจของประมุขแห่งรัฐ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภานิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนหมดอายุตามปกติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้^๒

Dr. B.S. Markesinis ให้ความหมายว่า “การยุบสภา” คือ การกระทำของฝ่ายบริหารเพื่อเพิกถอนฝ่ายนิติบัญญัติ และให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้ตัดสินปัญหา ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศ มิใช่เป็นผลของอำนาจ (เช่น การปฏิวัติ เป็นต้น) และทำให้อายุของสภาสิ้นสุดลง^๓

มานิตย์ จุมปา ให้ความหมายว่า “การยุบสภา” หมายถึง การที่ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา ประกาศให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาสิ้นสุดลงพร้อมกันทุกคนก่อนครบวาระ เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เร็วขึ้นกว่าวาระปกติของสภา^๔

สำหรับในทรรศนะของผู้เขียนมีความเห็นว่า “การยุบสภา” คือ การที่ประมุขแห่งรัฐโดยได้รับการแนะนำจากหัวหน้ารัฐบาลได้ประกาศให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันก่อนถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่



^๑วิชฌู เกรืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๒๓), หน้า ๒๘๗.

^๒หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๒) , หน้า ๑๑๒. และอุทัย หิรัญโต, “การยุบสภา” สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์ ๑ (๒๕๒๔) : ๒๐๓.

^๓B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, p ๗.

^๔มานิตย์ จุมปา, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง ๗.การยุบสภา (กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคุรุสภา, ๒๕๔๔), หน้า ๒.



๒. วัตถุประสงค์ของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นลักษณะพิเศษประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ใน “ระบบรัฐสภา” เนื่องจากระบบรัฐสภาเป็นระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งดุลยภาพแห่งอำนาจและหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งความสัมพันธ์นี้เชื่อมโยงกับวิวัฒนาการของหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ จึงเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่งกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี เพราะ “ระบบประธานาธิบดี” นั้น มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร **ในลักษณะเด็ดขาด** ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้ ในทางกลับกัน ฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจยุบฝ่ายนิติบัญญัติได้เช่นกัน

การยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีหลักการและเหตุผลที่สอดคล้องกับการจัดระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

ประการแรก เป็นการถ่วงดุลหรือควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

ประการที่สอง เป็นการอุทธรณ์ข้อขัดแย้งต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนตัดสินปัญหาสำคัญ โดยการแสดงออกผ่านทางการใช้สิทธิเลือกตั้ง

ประการแรก เป็นการถ่วงดุลหรือควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร^๔

เหตุผลข้อนี้เป็นหลักการดั้งเดิมในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาที่ให้มีการยุบสภาได้ โดยถือว่าการยุบสภาเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่ใช้ตอบโต้ถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภานั้นมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ตั้งแต่การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ จนถึงขั้นการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ดังนั้น การที่หัวหน้ารัฐบาลได้ตัดสินใจในทางการเมืองด้วยการถ่วงดุลอำนาจต่อประมุขของรัฐให้ประกาศยุบสภาซึ่งมีผลในทางกฎหมายทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งสภา จึงเป็นเครื่องมือหรืออาวุธที่มีประสิทธิภาพที่ทางฝ่ายรัฐบาลจะใช้ถ่วงดุลหรือคานอำนาจของสภา เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาลต้องไตร่ตรองให้รอบคอบ หากจะดำเนินการในลักษณะ “บีบบังคับ” รัฐบาลเกินสมควร รัฐบาลก็อาจตัดสินใจยุบสภาเพื่อให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด อันจะนำไปสู่การเลือกตั้งใหม่ เพราะฉะนั้นการชูว่าจะยุบสภาจึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาลหันกลับเข้าสู่วินัยของพรรคการเมือง และหันมาสนับสนุนรัฐบาลได้

^๔มานิตย์ จุมปา, เพิ่งอ้าง, หน้า ๘ - ๙.

ประการที่สอง เป็นการอุทธรณ์ข้อขัดแย้งต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจปัญหาสำคัญ โดยการแสดงออกผ่านทางการใช้สิทธิเลือกตั้ง^๖

การดำเนินงานในระบบรัฐสภาอาจเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาหรือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง จึงสมควรคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองให้กับประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจโดยผ่านการใช้สิทธิเลือกตั้ง เหตุผลในข้อนี้เป็นการสร้างความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศและเป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองให้เปิดกว้างมากขึ้น แทนที่จะเป็นการตบโต้กันทางการเมืองระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล การเลือกใช้กลไกของการยุบสภาเป็นวิถีทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งไม่ว่าจะเกิดจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง หรือฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร การยุบสภานั้นมีผลให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งเป็นการให้ประชาชนตัดสินใจว่า ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้น ฝ่ายใดถูกฝ่ายใดผิด และควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรแม้จะเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่มีใช้ว่าฝ่ายบริหารจะนิยมใช้วิธีการนี้มากนัก เพราะว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรส่งผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุที่ว่าคณะรัฐมนตรีเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ไม่มีผู้แทนของประชาชนที่จะให้ความไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินต่อไป คณะรัฐมนตรีจึงต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเช่นกัน ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๑ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีรักษาการนี้จะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๒) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๓) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป

(๔) ไม่ใช่ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ภายหลังจากมีการเลือกตั้งแล้วหากปรากฏว่าประชาชนตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านกลับเข้ามาเป็นเสียงข้างมาก ในทางทฤษฎีถือว่าประชาชนเห็นด้วยกับแนวทางของ

^๖ เฟิงอ่าง, หน้า ๙ - ๑๐.



ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ถ้าประชาชนตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลกลับเข้ามาเป็นเสียงข้างมาก แสดงว่าประชาชนเห็นด้วยกับแนวทางของรัฐบาล ดังนั้น การยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นวิถีทางในระบบประชาธิปไตยในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในทางการเมืองให้เป็นอันยุติและคลี่คลายลงได้โดยประชาชน

๓. เหตุผลในการยุบสภาผู้แทนราษฎร^๗

แม้ว่าในทางทฤษฎีการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการถ่วงดุลหรือควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเป็นการอุทธรณ์ข้อขัดแย้งต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจปัญหาสำคัญโดยการแสดงออกผ่านทางการใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ในทางปฏิบัติเหตุผลที่ยกขึ้นอ้างเพื่อให้มีการยุบสภานั้นเป็นเรื่องการตัดสินใจของรัฐบาลเองที่จะเห็นสมควรให้มีการยุบสภาเมื่อใด และไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นการกระทำเพื่อควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเป็นการอุทธรณ์ข้อขัดแย้งต่อประชาชนเสมอไป

เหตุการณ์ที่จะนำไปสู่การยุบสภาเป็นไปได้หลากหลายตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ซึ่งพอจะสรุปได้รวม ๙ กรณี ดังนี้

กรณีแรก มีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารคือรัฐบาลกับฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา เช่น ฝ่ายบริหารเสนอร่างกฎหมายสำคัญสู่สภา แต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วยและไม่ผ่านร่างกฎหมายนั้น การยุบสภาในกรณีนี้จึงเป็นการยุบสภาตามหลักการปกติของการยุบสภาในเรื่องการควบคุมการทำงานของรัฐสภาโดยฝ่ายบริหาร

กรณีที่ ๒ มีความขัดแย้งระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณากฎหมายสำคัญ กรณีนี้เป็นการขัดแย้งกันเองของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเมื่อรัฐบาลเห็นว่าหากให้ความขัดแย้งดำเนินต่อไป การพิจารณากฎหมายอาจจะไม่สามารถทำได้อย่างราบรื่น รัฐบาลก็อาจตัดสินใจยุบสภาเพื่อบรรเทาหรือยุติข้อขัดแย้งดังกล่าวได้

กรณีที่ ๓ มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใหม่ และยังไม่แน่ใจว่าประชาชนจะเห็นด้วยกับฝ่ายที่ขอแก้ไขหรือไม่ หรือมีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งปกติจะมีการกำหนดบทเฉพาะกาลให้สภาและรัฐบาลเดิมคงทำหน้าที่ไปก่อน จนกว่าจะสิ้นวาระหรือยุบสภา เมื่อเห็นสมควรรัฐบาลก็จะยุบสภาเพื่อให้มีรัฐสภาที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญใหม่

กรณีที่ ๔ ต้องการเร่งการเลือกตั้งให้เร็วขึ้น ในกรณีที่สภาทำหน้าที่ใกล้จะครบวาระ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะขาดความกระตือรือร้นที่จะพิจารณาร่างกฎหมาย และเริ่มออกหาเสียงตามเขตเลือกตั้งของตน ทำให้การทำงานในสภาเป็นไปอย่างไม่เต็มที่ จึงควรที่จะยุบสภาเพื่อร่นระยะเวลาเลือกตั้งเข้ามา เพื่อที่จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เร็วขึ้นและมีความตื่นตัวที่จะทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร

กรณีที่ ๕ ต้องการให้มีการเลือกตั้งในขณะที่ฝ่ายบริหารหรือพรรคที่เป็นรัฐบาลกำลังได้รับความนิยมาจากประชาชน เพื่อที่พรรคของตนจะได้กลับมาจัดตั้งรัฐบาลใหม่อีกครั้ง ซึ่งกรณีเช่นนี้

^๗มานิตย์ จุมปา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๔, หน้า ๑๐ - ๑๓.

เคยเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษสมัยนางมาการีต แททเชอร์ (Margaret Thatcher) เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งพรรครัฐบาลยุบสภาในช่วงที่พรรคอนุรักษนิยมได้รับความนิยมจากประชาชนสูง เมื่อยุบสภาก็ได้ รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่ และพรรคมีความเข้มแข็งมากขึ้นเพราะได้รับเลือกเข้ามาในจำนวนที่มากกว่าเดิม วิธีการนี้จะสำเร็จได้เมื่อรัฐบาลมั่นใจว่าตนเองจะได้กลับมาจัดตั้งรัฐบาลอีก มิฉะนั้นจะเป็นการ ยื่นโอกาสให้พรรคฝ่ายค้านมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลได้ หากพรรคฝ่ายค้านได้รับการเลือกตั้งเข้ามา ในจำนวนที่มากกว่า

กรณีที่ ๖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำลังจะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จึงสมควรให้ประชาชนตัดสินใจปัญหาที่แทนที่จะให้สภาตัดสินใจกันเอง และ เป็นการตอบโต้การควบคุมของสภาด้วย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การยุบสภาจะต้อง กระทำก่อนที่จะมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เพราะรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ เมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

กรณีที่ ๗ เกิดปัญหาไม่อาจตั้งรัฐบาลได้ หรือรัฐบาลที่จัดตั้งมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสม นายกรัฐมนตรีไม่อาจควบคุมการทำงานของพรรคร่วมรัฐบาลได้ ทำให้การทำงานของรัฐบาลขาดเสถียรภาพ

กรณีที่ ๘ เกิดปัญหาในการบริหารประเทศอย่างร้ายแรงจนสภาไม่อาจทำงานต่อไปได้

กรณีที่ ๙ ประชาชนส่วนใหญ่เรียกร้องให้มีการยุบสภา เพราะต้องการให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

เหตุการณ์ที่นำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎร แม้จะมีหลายสถานการณ์แต่ใช้ว่าการยุบสภา ผู้แทนราษฎรจะไม่มีข้อจำกัดเสียเลยทีเดียว รัฐธรรมนูญของนานาอารยประเทศได้บัญญัติ ข้อจำกัดในการยุบสภาไว้ เพื่อรักษาความถูกต้องและชอบธรรมของการยุบสภา และเพื่อป้องกันการ ใช้อำนาจยุบสภาไปในทางมิชอบ เพราะการยุบสภานั้นสิ้นเปลืองงบประมาณที่ต้องใช้ในการเลือกตั้ง และฝ่ายบริหารอาจใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งฝ่ายนิติบัญญัติได้ เช่น ยุบแล้วยุบอีกต่อเนื่องกัน หรือกำหนดระยะเวลาเลือกตั้งให้นานออกไป ข้อจำกัดของการยุบสภานั้นส่วนมากจะแตกต่างกันไป ตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ เช่น ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสบัญญัติข้อจำกัดเกี่ยวกับ เวลาในการยุบสภา คือ จะยุบสภาไม่ได้ในระหว่างหนึ่งปีแรกหลังการเลือกตั้งซึ่งเกิดจากการยุบสภา คราวก่อน ส่วนในประเทศอิตาลีรัฐธรรมนูญให้สิทธิประธานาธิบดียุบสภาทั้งสองหรือสภาใดสภาหนึ่งได้ หลังจากได้ปรึกษาประธานของแต่ละสภาแล้ว แต่ไม่อาจใช้อำนาจนี้ในช่วง ๖ เดือนสุดท้ายของการ ดำรงตำแหน่ง เป็นต้น^๔

สำหรับประเทศไทยนั้นก็มีข้อจำกัดในการยุบสภาผู้แทนราษฎรเช่นกันโดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๘ วรรคสาม บัญญัติว่า “การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” หมายความว่า รัฐบาลจะอาศัยเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งมาเป็น ข้ออ้างในการยุบสภาเกินกว่า ๑ ครั้งไม่ได้

^๔มานิตย์ จุมปา, อ่างแล้ว เชิงอรุณที่ ๔, หน้า ๑๒ - ๑๓.



๔. ผู้มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งในทางการเมืองขึ้น ทางออกหนึ่งที่บรรดานักการเมือง นักวิชาการ หรือสื่อมวลชนได้เสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ เรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อคืนอำนาจให้กับประชาชน และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ อาจทำให้เข้าใจได้ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ความเข้าใจดังกล่าวเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง เพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่” ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นจุดเริ่มต้นในการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะมาจากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลในขณะนั้นโดยอาศัยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ ๓ แต่ในแง่ของหลักการนั้น การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่ใช้ควบคุมหรือคานการใช้อำนาจตรวจสอบของสภา แต่เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในขณะที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นโดยได้รับความไว้วางใจจากสภา การที่จะให้รัฐบาลเป็นผู้ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นที่มาของรัฐบาลดูจะไม่สมเหตุสมผล ดังนั้น รัฐบาลในระบบรัฐสภาจึงกำหนดให้อำนาจการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจของประมุขของรัฐหรือพระมหากษัตริย์ เพื่อที่ประมุขของรัฐจะได้พิจารณาความสมเหตุสมผลและความจำเป็นในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเหมาะสม

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไป คือ ใครเป็นผู้มีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร สำหรับปัญหานี้เมื่อพิจารณาเนื้อหาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๘ แล้วจะพบว่ามาตรานี้ไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าใครเป็นผู้มีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากหลัก *The King can do no wrong* ซึ่งเป็นหลักการที่รับรองว่าพระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้ เพราะพระมหากษัตริย์เป็นเพียงผู้ทรงโปรดเกล้าฯ ตามที่ผู้มีอำนาจลงนามรับสนองพระบรมราชโองการได้ทูลเกล้าฯ ขึ้นไป ผู้รับสนองพระบรมราชโองการจึงเป็นผู้รับผิดชอบต่อการกระทำของพระมหากษัตริย์ ซึ่งหลักการนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๕ ซึ่งบัญญัติว่า “บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ว่าให้ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไว้โดยเฉพาะ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ประกอบกับโดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วต้องการให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นทางออกสุดท้ายในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ก็ชอบที่จะเป็นผู้ที่มีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วย

ปัญหาที่น่าสนใจต่อไป คือ เมื่อการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ พระองค์จะทรงปฏิเสธไม่ยุบสภาผู้แทนราษฎรตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำได้หรือไม่ สำหรับปัญหานี้หากพิจารณาเทียบเคียงกับธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาแล้ว จะพบว่าโดยปกติแล้วพระมหากษัตริย์จะทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีเสมอ เว้นแต่การยุบสภานั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ เช่น จะยุบสภาระหว่างกำลังจะเกิดสงคราม หรือนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้ยุบสภาทั้งๆ ที่เพิ่งเลือกตั้งมาเพียงไม่กี่เดือน ในกรณีนี้พระมหากษัตริย์จะทรงปฏิเสธไม่ยุบสภาได้ โดยถือว่าเป็นพระราชอำนาจที่จะทรงปฏิเสธ (prerogative of refusal) ได้

ดังนั้น สำหรับปัญหานี้จึงตอบได้ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การยุบสภาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ พระองค์จึงมีพระราชอำนาจที่จะทรงปฏิเสธไม่ยุบสภาผู้แทนราษฎรตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีได้ แต่อย่างไรก็ตาม ตามธรรมเนียมปฏิบัติในอดีตที่ผ่านมาอย่างไม่เคยปรากฏว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการปฏิเสธไม่ยุบสภาตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ

๕. การยุบสภาผู้แทนราษฎรมีผลอย่างไร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันกำหนดให้ การยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดผลในทางกฎหมายดังต่อไปนี้

(๑) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๖ ซึ่งบัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ (๑) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร” การสิ้นสุดสมาชิกภาพตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ เป็นกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด และมีผลเท่ากับเป็นการลดอายุของสภาผู้แทนราษฎรลง ซึ่งในกรณีปกตินี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๔ บัญญัติว่า “อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง”

(๒) เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๔๕ วันแต่ไม่เกิน ๖๐ วัน นับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง เหตุผลที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจบริหารไม่ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะทำให้ไม่มีองค์กรมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ถึงแม้ว่าในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเพราะเหตุยุบสภา จะยังคงมีวุฒิสภาอยู่ก็ตาม แต่วุฒิสภามีอำนาจกระทำการได้เพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น



(ก) รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๐ (๒) แต่คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๑ อย่างไรก็ตามในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น

(ข) ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเพราะเหตุแห่งการยุบสภา จะมีการประชุมวุฒิสภาไม่ได้ ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๒ เว้นแต่เป็นกรณีดังต่อไปนี้

๔.๑ การประชุมที่ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาตามมาตรา ๑๙ (การให้ความเห็นชอบผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่คณะองคมนตรีเสนอในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้) มาตรา ๒๑ (การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์) มาตรา ๒๒ (การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์) มาตรา ๒๓ (การรับทราบการแต่งตั้งพระราชทายาทตามกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ หรือให้ความเห็นชอบองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ที่คณะองคมนตรีเสนอในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้) และมาตรา ๑๘๙ (ลงมติให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม) โดยในการประชุมให้ถือคะแนนเสียงจากจำนวนสมาชิกของวุฒิสภา

๔.๒ การประชุมที่ให้วุฒิสภำทำหน้าที่พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจในการเลือก และให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

อำนาจหน้าที่ในการเลือก เช่น เลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๑ (ก) เลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๖ (ก)

อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ เช่น การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๖ (๒) การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิในศาลปกครองสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๔) การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๓ การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๖ วรรคสาม การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคสอง การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม การให้ความเห็นชอบให้บุคคล

ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคสาม การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า

๔.๓ การประชุมที่ให้ผู้มีสิทธิทำหน้าที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๓ การถอดถอนจากตำแหน่ง มาตรา ๒๗๐ - มาตรา ๒๗๔

(๕) เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้น ๙๐ วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาเป็นอันตกไป ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๓ วรรคหนึ่ง อย่างไรก็ตามในกรณีของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบนั้น ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ร้องขอภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย ให้รัฐสภา สมาชิกผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี สามารถพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

๖. ประวัติศาสตร์การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยที่ผ่านมา

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ โดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ได้มีการบัญญัติเรื่องการยุบสภาไว้เป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาเช่นนี้ ต้องมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน”

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ประเทศไทยได้เริ่มมีวิธีการที่คล้ายคลึงกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ พระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศไทย ได้ดำเนินการขอพระราชทานพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๖ เพราะเกิดความขัดแย้งขึ้นภายในคณะรัฐมนตรีอย่างรุนแรงในเรื่องเค้าโครงเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) โดยมีการกล่าวหาว่าเค้าโครงเศรษฐกิจนั้นจะทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ (ซึ่งความจริงเค้าโครงเศรษฐกิจได้อาศัยแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการเป็นพื้นฐาน) ความขัดแย้งได้ขยายบานปลายจนกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร งดใช้บทบัญญัติ



บางมาตราในรัฐธรรมนูญ ยุบคณะรัฐมนตรี และตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้มีลักษณะคล้ายกับการยุบสภา เพราะมีการปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ห้ามมิให้เรียกประชุมและรอให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ แต่ก็ไม่ได้เรียกว่ายุบสภา และมีได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการยุบสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลา ๗๘ ปี ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จนถึงปัจจุบัน (ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔) ประเทศไทยมีการยุบสภามาแล้วรวมจำนวนทั้งสิ้น ๑๓ ครั้ง ครั้งแรกเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๑ ในสมัยรัฐบาลของพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ครั้งล่าสุดเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๔ ในสมัยรัฐบาลของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยในการยุบสภาทั้ง ๑๓ ครั้ง ที่ผ่านมามีเหตุผลที่แตกต่างกัน ดังนี้

การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย

ครั้งที่	วันที่	นายกรัฐมนตรี	เหตุผลในการยุบสภา
๑	๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๔๘๑	พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา	รัฐบาลขัดแย้งกับสภา
๒	๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๘	หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช	สภาผู้แทนมีการยึดอายุมานาน ในช่วงสงคราม จนสมควรแก่เวลา
๓	๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๖	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	สมาชิกสภานิติบัญญัติลาออก จนไม่อาจทำหน้าที่ของสภาได้
๔	๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๙	หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช	ความขัดแย้งภายในรัฐบาล
๕	๑๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๖	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	สภาผู้แทนราษฎรขัดแย้งกับวุฒิสภา กรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ
๖	๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๒๙	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	รัฐบาลขัดแย้งกับสภา กรณีการตราพระราชกำหนด
๗	๒๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๑	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	ความขัดแย้งภายในรัฐบาล
๘	๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๕	นายอานันท์ ปันยารชุน	เกิดวิกฤตทางการเมือง (เหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕)
๙	๑๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๘	นายชวน หลีกภัย	ความขัดแย้งภายในรัฐบาล

ครั้งที่	วันที่	นายกรัฐมนตรี	เหตุผลในการยุบสภา
๑๐	๒๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๙	นายบรรหาร ศิลปะอาชา	ความขัดแย้งภายในรัฐบาล
๑๑	๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๓	นายชวน หลีกภัย	เพื่อรักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน
๑๒	๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙	พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร	เกิดวิกฤตทางการเมือง
๑๓	๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	เพื่อรักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน

บทสรุป

จะพิจารณาเห็นได้ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบอบรัฐสภา โดยหัวใจของการยุบสภาผู้แทนราษฎรอยู่ที่การจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ซึ่งวิธีนี้เท่ากับทำให้ประชาชนเป็นผู้พิจารณาตัดสินว่าข้อขัดแย้งในทางการเมืองที่มีอยู่ในขณะนั้นๆ ควรจะแก้ไขอย่างไร การเสนอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรแม้จะเป็นเรื่องตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร แต่ก็มีเชื่อว่าฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจข้อนี้ตามอำเภอใจได้ชอบเสมอไป เพราะเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วคณะรัฐมนตรีก็จะพ้นจากตำแหน่งพร้อมกับสมาชิกสภาด้วย ทั้งนี้เพราะ **คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภา** เมื่อไม่มีสภาอันเป็นที่ให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับความไว้วางใจก็อยู่ไม่ได้ อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรียังต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ในระหว่างรอการเลือกตั้งก็จะมีกรณีโฆษณาหาเสียงโดยนำประเด็นอันเป็นเหตุให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นมากำหนดเป็นนโยบายเพื่อขอคะแนนนิยม และเสียงสนับสนุนจากประชาชน ถ้าประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านกลับเข้าไปอีกจนเป็นเสียงข้างมาก ก็แสดงว่าประชาชนเห็นด้วยกับฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้าประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลกลับเข้าไปเป็นเสียงข้างมาก ก็แสดงว่าประชาชนเห็นด้วยกับคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายรัฐบาล ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทำให้สถานการณ์ซึ่งตึงเครียดระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐบาล ตลอดจนปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองต่างๆ ที่มีอยู่ให้คลี่คลายลงได้ด้วยการตัดสินใจของประชาชน

สุดท้ายนี้ขอนำข้อความคิดที่พระมหาวุฒิชัย (ว.วชิระเมธี) ได้กล่าวไว้เพื่อเตือนสติประชาชนชาวไทยทุกคนว่า “เวลาเราจะเปลี่ยนแปลงประเทศไทย หลายคนบอกว่าต้องเปลี่ยนกันในรัฐสภา เปลี่ยนที่รัฐธรรมนูญ แต่อาตมาคิดอีกอย่างหนึ่งนะ ต้องเปลี่ยนที่ใจคน เพราะคุณภาพของประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับคุณภาพของประชาชน คุณภาพของประชาชนก็ขึ้นอยู่กับคุณภาพของปัญญา ถ้าคุณอยากเห็นประเทศไทยเปลี่ยนแปลง คำถามก็คือ แล้วคุณจะเปลี่ยนแปลงอะไรในตัวคุณได้บ้าง?” **๑**