

บทที่ 3

การยุบสภาในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยส่วนมากยอมรับหลักการดุลยแห่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงยุบสภาได้นั้น นับว่าเป็นเรื่องสำคัญมากในกลไกของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งก่อนที่รัฐสภาจะได้มีมติในเรื่องสำคัญที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมจะต้องมีการอภิปรายกันอย่างละเอียด เพื่อแสดงให้เห็นเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัตินั้น ๆ

รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ยอมรับอำนาจในการยุบสภาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 มาตรา 35 บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ในพระราชาคณะฎีกาให้ยุบสภาเช่นนี้ต้องมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน"

เจตนารมณ์แห่งบทบัญญัตินี้ ทราบได้จากการอภิปรายร่าง รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 37/2475 มีสาระสำคัญและเน้นให้บทบัญญัตินี้เป็นกลไกหรือเครื่องมือของฝ่ายบริหาร เพื่อควบคุมมิให้สภาทำอะไรตามใจชอบ¹ กล่าวคือ การที่สภามีเครื่องมือควบคุมรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารด้วยมาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงมติไม่ไว้วางใจนั้น อาจเป็นเหตุให้สภาใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ และในบางครั้งผู้แทนราษฎรอาจมีความคิดเห็นขัดแย้งแตกต่างกับรัฐบาลและแตกต่างกับความคิดเห็นของประชาชนก็สมควรเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารยุบสภาได้²

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 37/2475," สมัยที่ 1 พ.ศ. 2475.

²สิริ เปรมจิต, ประวัติรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน, กรุงเทพฯ: ประจักษ์การพิมพ์, 2511), หน้า 57.

การประชุมสภาครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2489 ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เกี่ยวกับบทบัญญัติการยุบสภา ซึ่งมีข้อความเช่นเดียวกับมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 นั้น อาจทราบเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัตินี้ได้ว่า เป็นการให้ดุลย์อำนาจในการที่ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจะได้ควบคุมซึ่งกันและกัน³ ด้วยเหตุนี้ จึงมีบทบัญญัติการยุบสภาอยู่ในมาตรา 32 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เพื่อเป็นการถ่วงอำนาจดังกล่าว แต่มีข้อสังเกตคือ ปราบกฏเงื่อนไขหรือข้อจำกัดการยุบสภาเพิ่มขึ้นว่า "การยุบสภาผู้แทนจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน" ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่จำกัดการใช้อำนาจการยุบสภาไว้ กล่าวคือ จะยุบสภาซ้ำไม่ได้ในเหตุการณ์เดียวกัน

นอกจากนี้เจตนารมณ์บทบัญญัติการยุบสภาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ประกอบด้วย การดุลย์แห่งอำนาจในการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา⁴ และการอุทธรณ์ต่อประชาชน โดยการอาศัยหลักประชาชน เพราะในกรณีที่ผู้แทนหรือฝ่ายนิติบัญญัติมีความคิดเห็นที่เป็นการขัดแย้งกับประชาชนอย่างแรงชัด เช่น ในกรณีเปลี่ยนระบบในทางที่สมมติว่า อาจจะเป็นการส่งเสริมลัทธิคอมมิวนิสต์ ก็ควรใช้มาตรการยุบสภา⁵ หรือในกรณีปรากฏว่าในสภาเกิดอลเวงหนัก ๆ เป็นผลเสียหายแก่ประเทศชาติส่วนรวม ก็อาจจะให้มีการยุบสภาได้ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด

ดังนั้น กล่าวได้ว่า เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ในทางทฤษฎีของการยุบสภาของประเทศไทย มีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร
2. เพื่ออุทธรณ์ต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 154.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 571-572.

⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 575.

ในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจยุบสภามาบ้างแล้ว กล่าวคือ ในรอบ 54 ปีของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน (2529) ได้มีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนรวมทั้งสิ้น 5 ครั้ง และนอกจากการยุบสภาดังกล่าวนี้แล้ว ยังมีการยุบสภาและการปิดสภาที่มีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอีก 2 ครั้งด้วยกัน⁶

การยุบสภาครั้งแรก พ.ศ. 2481

รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา (21 ธันวาคม 2480-16 ธันวาคม 2481)⁷ รัฐบาลชุดที่ 8 มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2481 สภาผู้แทนราษฎรที่ถูกยุบในครั้งนี้มีสมาชิกจำนวน 91 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2480⁸

1. เหตุการณ์ที่นำมาสู่การยุบสภา พ.ศ. 2481

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2481 เรื่องญัตติขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ข้อ 68 เสนอโดยนายถวิล อุดลสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า เมื่อเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณ รัฐบาลต้องเสนอรายละเอียดงบประมาณนั้นให้สภาผู้แทนราษฎรทราบด้วย เพื่อจะได้พิจารณาตัดทอนหรือเพิ่มเติมได้อย่างถูกต้อง⁹ โดยให้รัฐบาลเสนอรายละเอียดทั้งรายรับ รายจ่ายตามงบประมาณ

⁶ "การยุบสภาผู้แทนในระบอบประชาธิปไตย," ผู้แทนราษฎร (มิถุนายน 2529) : 4.

⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "การยุบสภาในประเทศไทย ตั้งแต่พ.ศ. 2475-2529," เอกสารข่าวรัฐสภา 12 (16 พฤษภาคม 2529) : 46.

⁸ ประเสริฐ บัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517) (กรุงเทพฯ: หจก. ชุมชุมช่าง, 2517) , หน้า 244-246.

⁹ รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2520) , หน้า 92-93.

นั้นโดยชัดแจ้ง เพื่อให้สมาชิกสภาซึ่งเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณได้ทราบก่อนที่จะพิจารณาอนุมัติไปตามยอดงบประมาณที่รัฐบาลเสนอมา¹⁰

การอภิปรายในสภานั้น ผู้เสนอญัตติอ้างว่าไม่เห็นด้วยในหลักการแห่งพระราชบัญญัติงบประมาณและสมาชิกไม่เข้าใจในตัวเลขงบประมาณที่รัฐบาลได้เสนอมา เพราะรัฐบาลเสนองบประมาณอย่างเคลือบคลุม ไม่ชัดแจ้งจนเป็นเหตุให้สภาฯไม่อาจพิจารณารับหลักการแห่งงบประมาณได้ ด้วยเหตุนี้ผู้เสนอญัตติจึงได้พิจารณาข้อบังคับที่ 68 และเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่กว้าง ๆ ให้อยู่ในดุลยพินิจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนั้น จึงประสงค์ให้การทำงานของงบประมาณของรัฐบาล แสดงรายละเอียดอย่างชัดเจนยิ่ง ขึ้นกว่าเดิม โดยยกถ้อยคำของอธิบดีกรมบัญชีกลางสนับสนุนว่า "งบประมาณแผ่นดินที่ดีที่สุดนั้น จะต้องให้ละเอียดและชัดแจ้งที่สุด"¹¹

ฝ่ายรัฐบาลคัดค้านหลักการดังกล่าวเพราะเหตุว่า มีอุปสรรคในค้ำเวลาประกอบกับการทำงานงบประมาณนั้นได้มีการพิจารณากันครั้งเป็นขั้น ๆ หลายขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางเรื่องที่สำคัญไม่อาจเปิดเผยได้ก่อนถึงเวลาอันสมควร เช่น เทคนิคในทางการคลัง การทหาร นโยบายการต่างประเทศ เป็นต้น และในกรณีที่สภาต้องการให้รายงานรายละเอียดมากกว่านี้ รัฐบาลสามารถทำได้แต่เพียงบางส่วนเท่านั้น การวางข้อบังคับตายตัวย่อมเป็นอุปสรรคต่อความคล่องตัวของงบประมาณซึ่งต้องเปลี่ยนแปลงตามความต้องการแต่ละยุคสมัย และหน้าที่ของสภาควรมุ่งที่การพิจารณาในนโยบายว่ารัฐบาลใช้เงินงบประมาณตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ และข้อบังคับนี้กล่าวถึงข้อปลีกย่อยมากเกินไป จนก่อให้เกิดภาระแก่ฝ่ายบริหารมากขึ้น โดยที่สภาฯจะไม่ได้ประโยชน์ยิ่งไปกว่าเดิม¹²

¹⁰ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, หน้า 270.

¹¹ วิเทศกรณีย์ (นามแฝง), เหตุการณ์ทางการเมือง 43 ปีแห่งระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์รวมการพิมพ์, 2518), หน้า 537-539.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 542.

ภายหลังที่รัฐบาลอภิปรายจบลงก็ได้มีสมาชิกสภาเสนอญัตติด่วนขึ้นโดยมีความต้องการให้พิจารณาเรื่องนี้ให้สุดสิ้นลงในวันนี้ ซึ่งสังเกตได้ว่าการกระทำเช่นนี้เป็นการปิดโอกาสฝ่ายรัฐบาลที่จะชี้แจงแสดงเหตุผลอีกต่อไป โดยที่สมาชิกฝ่ายสนับสนุนญัตติมั่นใจว่าถ้าลงมติในวันเดียวกันแล้ว ฝ่ายรัฐบาลก็จะหมดหนทางสู้อย่างแน่นอน และที่ประชุมได้ลงมติให้มีการอภิปรายให้เสร็จสิ้นในวันนี้¹³ ท้ายที่สุดที่ประชุมก็ลงมติเห็นชอบด้วยกับญัตตินี้ด้วยคะแนนเสียง 45 ต่อ 31¹⁴ เป็นเหตุให้รัฐบาลแพ้ในสภา

หลังจากนั้น นายกรัฐมนตรีจึงได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อปรึกษาเกี่ยวกับการลาออกจากตำแหน่ง เพราะทางรัฐบาลไม่สามารถจะปฏิบัติให้เป็นไปตามความประสงค์ของสภาได้ แต่รัฐมนตรีส่วนมากมีความเห็นว่าควรยุบสภามากกว่า กระนั้นก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็ยอมตามเจตนารมณ์ของนายกรัฐมนตรี ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงได้กราบบังคมลาออกจากตำแหน่งต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่เห็นชอบด้วย โดยให้เหตุผลว่า สภาการณของโลกขณะนั้นปั่นป่วน คับขัน ประกอบกับคณะรัฐบาลจะต้องเตรียมการรับเสด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะเสด็จกลับสู่พระนคร รัฐบาลจึงควรอยู่บริหารราชการต่อไป จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2481¹⁵

2. พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2481

พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรฉบับนี้มีสาระสำคัญอยู่ที่มาตรา 3 ความว่า "ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ขึ้นมาใหม่ มีกำหนดภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันใช้พระราชกฤษฎีกานี้เป็นต้นไป"¹⁶

¹³เรื่องเดียวกัน, หน้า 533.

¹⁴ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, หน้า 271

¹⁵เรื่องเดียวกัน.

¹⁶"พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2481;" ราชกิจจานุเบกษา

อนึ่ง ในการยุบสภาครั้งนี้ รัฐบาลได้ออกคำแถลงการณ์เพื่อชี้แจงความจำเป็นที่
ต้องยุบสภาว่า รัฐบาลได้ชี้แจงแสดงเหตุผลที่ไม่อาจปฏิบัติตามหลักการแห่งการแก้ไขข้อบังคับการ
ประชุมปรึกษาของสภาอย่างชัดเจนแล้ว และได้แสดงให้เห็นทางเสียหายที่ประเทศชาติจะได้รับใน
การแก้ไขข้อบังคับดังกล่าวด้วย แต่ผู้เสนอญัตติก็ได้สนใจพิจารณาตามเหตุผลดังกล่าวแต่ประการใด
กลับใช้วิธีรวบรัดการพิจารณาเพื่อเอาเปรียบรัฐบาลโดยไม่เป็นธรรม การกระทำดังกล่าวเป็นการ
กระทำที่มีได้คำนึงถึงความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่ประเทศชาติ จึงไม่สามารถบริหารราชการ ภายใต้
การควบคุมของสภานี้ได้ ประกอบกับสภาพการณ์ของโลกอยู่ในระหว่างความปั่นป่วน ภัยอันตราย
ต้องเตรียมการรับเสด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จสู่พระนคร รัฐบาลจึงจำเป็นต้องอยู่บริหารประเทศต่อไป
และยุบสภาดังกล่าว¹⁷

การยุบสภาครั้งที่สอง พ.ศ. 2488

รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (17 กันยายน 2488-31 มกราคม 2489) รัฐบาลชุดที่
13 รับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2488
ซึ่งสภาผู้แทนที่ถูกยุบในครั้งนี้มีสมาชิกจำนวน 91 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเมื่อวันที่ 12
พฤศจิกายน พ.ศ. 2481¹⁸

1. เหตุการณ์ที่นำมาสู่การยุบสภา พ.ศ. 2488

ในระหว่างวาระของสภาชุดนี้ ได้มีการออกพระราชบัญญัติขยายอายุสมาชิกภาพ
ของสภาออกไปอีก 2 ครั้งด้วยกัน คือ

1. พระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ.
2485 ให้ขยายอายุของสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ. 2481 และจะครบกำหนดลงใน
พ.ศ. 2485 ออกไปอีกไม่เกิน 2 ปี

¹⁷"คำแถลงการณ์ของรัฐบาล," ราชกิจจานุเบกษา 55 (11 กันยายน 2481) :

¹⁸ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, หน้า 274-277.

2. พระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ. 2487 ให้ขยายอายุของสมาชิกฯออกไปอีกไม่เกิน 2 ปีเช่นกัน

ในการนี้ รัฐบาลได้มีแถลงการณ์ประกาศให้ทราบถึงความจำเป็นที่ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องขยายกำหนดเวลาทั้งสองครั้งว่า เนื่องมาจากภาวะสงคราม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเลือกตั้ง¹⁹

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2488 รัฐบาลนายทวี บุณยเกตุ ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2488 ต่อมาอีก 17 วันจึงได้ลาออกเพื่อเปิดโอกาสให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมชจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่²⁰ ซึ่งงานที่สำคัญภายในประเทศที่เกี่ยวกับการสงครามที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการคือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม ซึ่งเป็นการหาทางป้องกันมิให้ฝ่ายสัมพันธมิตรเข้ามาจับกุมอาชญากรรมสงครามที่เป็นคนไทย²¹ เมื่อรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามต่อสภาผู้แทนราษฎรก็ได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากสมาชิกสภา เนื่องจากเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ออกมาลงโทษผู้กระทำความผิดซึ่งมีผลย้อนหลัง หรือกฎหมายย้อนหลัง ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องขัดกับหลักมนุษยธรรม หลักความยุติธรรม รัฐธรรมนูญ ศิลธรรม และหลักกฎหมายทั่วไป²² แต่ในที่สุด ความเห็นของสมาชิกสภาฯส่วนข้างมากเห็นชอบให้รับหลักการและประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2488²³

¹⁹ไพโรจน์ ชัยนาม, บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519) , หน้า 121.

²⁰ชวน ทองมี, "ความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (2487-2489)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520) , หน้า 81.

²¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

²²วิเทศกรณีย์ , เหตุการณ์ทางการเมือง 43 ปีแห่งระบอบประชาธิปไตย, หน้า 777-782.

²³ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, หน้า 487.



ต่อมาในวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2488 ก็ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาเพื่อให้
ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาประเภทที่ 1 ขึ้นมาใหม่²⁴

2. พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2488

พระราชกฤษฎีกายุบสภานี้ฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 โดยมีสาระสำคัญในมาตรา 3 ความว่า
"ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ขึ้นมาใหม่ภายในเก้าสิบวัน
นับแต่วันใช้พระราชกฤษฎีกานี้เป็นต้นไป"²⁵

พร้อมกันนี้รัฐบาลได้ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับการยุบสภาในครั้งนี้ว่า สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้รับเลือกตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 ได้มีพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาให้อยู่
ในตำแหน่งต่อมาอีกถึง 2 ครั้ง เห็นว่าเป็นเวลานานเกินควรย่อมเป็นเหตุให้จิตใจและความคิดเห็น
ของสมาชิกส่วนมากเห็นต่างจากเจตนาและความประสงค์อันแท้จริงของราษฎร²⁶ โดยยกตัวอย่าง
เมื่อคราวที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม ซึ่งสมาชิกสภาบางส่วนได้แสดง
การคัดค้านและลงมติไม่เห็นชอบด้วย²⁷

²⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 488.

²⁵"พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2488," ราชกิจจานุเบกษา
62 (15 ตุลาคม 2488) : 415-416.

²⁶"คำแถลงการณ์ของรัฐบาล," ราชกิจจานุเบกษา 62 (15 ตุลาคม 2488) :
417-418.

²⁷เรื่องเดียวกัน.

การยุบสภาครั้งที่สาม พ.ศ. 2516

รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (14 ตุลาคม 2516–22 พฤษภาคม 2517) รัฐบาลชุดที่ 34 ได้ออกพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งได้รับการแต่งตั้งในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2516²⁸ มีข้อควรสังเกต คือ การยุบสภาครั้งนี้ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้โดยตรง กล่าวคือ ในขณะที่อยู่ในระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ซึ่งมีได้บัญญัติให้อำนาจยุบสภาไว้แต่ประการใด และสภาที่ถูกยุบคือ "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง จำนวน 299 คน²⁹ ด้วยเหตุนี้ การยุบสภาครั้งนี้จึงแตกต่างจากความหมายที่เข้าใจกันในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

1. เหตุการณ์ที่นำมาสู่การยุบสภา พ.ศ. 2516

สืบเนื่องจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2514 โดยจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514³⁰ ในการนี้ได้มีประกาศคณะปฏิวัติออกมาหลายฉบับ โดยเฉพาะฉบับที่ 3 สั่งให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 สิ้นสุดลงด้วย³¹ โดยให้คำมั่นว่าจะได้จัดร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรโดยเร็ว³² และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ^{การ}ปกครองราชอาณาจักร 2515 โดยมีสภาเดียวเรียกว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" ที่มาจากการแต่งตั้ง สมาชิกสภาไม่มีอำนาจควบคุมรัฐบาล³³

²⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "การยุบสภาในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475–2529," : 45.

²⁹ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, หน้า 1057.

³⁰ รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 404.

³¹ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, หน้า 1049.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1050.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1057.

รัฐบาลจอมพลถนอมฯ ได้บริหารราชการโดยอาศัยธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ภายใต้การบริหารดังกล่าว รัฐบาลก็ต้องเผชิญกับปัญหาทางการเมืองบ่อยครั้ง อาทิ กรณีพวกโจรป่าเลสไต้บุกเข้าไปในสถานเอกอัครราชทูตอิสราเอลในกรุงเทพฯ ปัญหาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกรณีข้าวและน้ำตาลมีราคาสูงขึ้นและขาดแคลนเพราะมีการกักตุนไว้เพื่อลักลอบส่งขายต่างประเทศ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ก็ยังไม่ส่งผลร้ายแรงเท่ากับปัญหาการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ของนิสิตนักศึกษาและนักเรียนอาชีวศึกษา ซึ่งแบ่งแยกออกไปตั้งเป็นศูนย์บ้าง และชมรมบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเรียกร้องรัฐธรรมนูญโดยการริเริ่มของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย โดยตั้งเป็นกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ มีผู้ลงชื่อเป็นสมาชิกเป็นจำนวน 100 คน ประกอบด้วยผู้ที่เคยเป็นรัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนฯ ข้าราชการ อาจารย์มหาวิทยาลัย นักการเมือง นักร้อง นิสิตและนักศึกษา³⁴ อันที่จริงรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว และคาดว่าจะใช้เวลาสามปีกว่าจะแล้วเสร็จ แต่เมื่อประชาชนและหนังสือพิมพ์ได้แสดงความเห็นคัดค้านจึงได้ลดเวลาร่างลงเหลือ 1 ปี แต่ก็ยังหาเป็นที่พอใจแก่ผู้คัดค้านไม่ ครั้นตอนเช้าวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2516 กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญประมาณ 25 คน จึงได้ชุมนุมกันที่ลานอนุสาวรีย์ทหารอาสา พร้อมกับได้นำโปสเตอร์มีข้อความเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญแสดงต่อประชาชน ตลอดจนใบปลิวเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสาระสำคัญให้ประชาชนได้ผนึกกำลังร่วมกันต่อสู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญอันเป็นเงื่อนไขประการแรกในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน³⁵

สองวันต่อมา นักศึกษา อาจารย์และประชาชนรวม 12 คน ได้ถูกจับกุมในขณะเดินแจกใบปลิวดังกล่าว และได้มีการจับกุมตัวนายไชแสง สุกใส อดีตผู้แทนราษฎรในข้อหาว่าเป็นผู้ยุยงส่งเสริมให้เกิดเหตุการณ์นี้ขึ้น เป็นเหตุให้นิสิต นักศึกษา นักเรียนได้ชุมนุมประท้วงการจับกุมและเปิดอภิปรายโจมตีรัฐบาลอย่างรุนแรงในบริเวณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การประท้วงเป็นไปอย่างต่อเนื่องทั้งกลางวันและกลางคืน ขณะเดียวกันอาจารย์มหาวิทยาลัยก็ได้ร่วมกันทำหนังสือยื่นต่อ

³⁴ รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ , หน้า 416-420.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 419-420.

นายกรัฐมนตรีขอให้ปล่อยผู้ถูกจับกุม³⁶ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ นิสิตนักศึกษาจึงได้ยื่นหนังสือ
ต่อนายกรัฐมนตรีขอให้ปล่อยตัวผู้ถูกจับกุมทั้ง 13 คน โดยไม่มีเงื่อนไขภายในเวลา 12.00 น.ของ
วันที่ 13 ตุลาคม ซึ่งรัฐบาลยอมตกลงจะปล่อยแต่ขอให้ผู้ประกันตัวนักศึกษาและผู้ถูกจับกุมไม่ยอมมี
ประกัน ครั้นถึงกำหนดเวลาที่ยื่นคำขาคอนิสิตนักศึกษาที่ชุมนุมอยู่ในมหาวิทยาลัยก็ได้เดินขบวนออกจาก
มหาวิทยาลัยไปชุมนุมกันที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตยและต่อไปยังลานพระบรมรูปทรงม้าตลอดถึงถนน
หน้าสวนจิตรลดา จนรัฐบาลยอมสั่งปล่อยตัวผู้ถูกจับกุมโดยไม่มีเงื่อนไขและให้คำรับรองว่าจะประกาศ
ใช้รัฐธรรมนูญไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันนั้น

เข้าวันที่ 14 ตุลาคมก็ได้มีประกาศให้ผู้เดินขบวนสลายตัวเพราะรัฐบาลได้ยินยอม
ตามข้อเสนอแล้ว แต่ปรากฏการเข้าใจผิดกันทั้งฝ่ายนักศึกษาและเจ้าหน้าที่รักษาการณ์จนถึงขั้นรุนแรง
เมื่อเกิดความไม่สงบขึ้นแล้วทางทหารก็ส่งกำลังเข้าปราบปราม ทั้งกำลังคน อาวุธปืนและรถถัง
ตลอดจนเฮลิคอปเตอร์ ทำให้ประชาชน นักเรียน นิสิตนักศึกษาบาดเจ็บล้มตายลงเป็นจำนวนมาก
นายกรัฐมนตรีประกาศลาออกจากตำแหน่งในวันเดียวกัน และได้มีประกาศโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
ให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน³⁷

กระนั้นก็ดี เหตุการณ์ก็ยังไม่สงบลงจนกระทั่งตอนบ่ายวันที่ 15 ตุลาคม ก็มีประกาศ
ว่าจอมพลถนอมฯ และจอมพลประภาส จารุเสถียรได้ลาออกทั้งสองคนและได้เดินทางออกนอกประเทศ
แล้วพร้อมด้วยพันเอก ณรงค์ กิตติขจร เหตุการณ์ต่าง ๆ จึงได้สงบลง³⁸

ต่อมารัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ได้แต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อให้
เป็นไปตามคำเรียกร้องของนิสิตนักศึกษาและประชาชนที่จะให้มีรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย
ทั้งโดยนิตินัยและพฤตินัย³⁹ ขณะเดียวกันกลุ่มนักศึกษาและประชาชนได้ทำหนังสือส่งถึงสมาชิกสภา

³⁶ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, หน้า 1075-1076.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1076-1077.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1077-1078.

³⁹ วิเทศกรณีย์, เหตุการณ์ทางการเมือง 43 ปีแห่งระบอบประชาธิปไตย, หน้า

นิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ลาออกจากตำแหน่ง เพื่อเปิดทางให้รัฐบาลแต่งตั้งสมาชิกชุดใหม่⁴⁰ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงขอลาออกจากสมาชิกภาพเป็นลำดับติดต่อกันเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้ไม่ครบองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติ กล่าวคือ ถึงวันที่ 14 ธันวาคม ยังคงมีสมาชิกที่มีได้ลาออกเป็นจำนวน 11 คน ซึ่งต่อมาก็ต้องพ้นจากสมาชิกภาพไปเพราะมีพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2516⁴¹ หลังจากนั้นได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติใหม่เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม จำนวน 299 คน⁴² อันประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ อาชีพ วิชาความรู้ ตลอดจนทรศณะ และแนวความคิดทางการเมืองที่กว้างมาก⁴³

2. พระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พุทธศักราช 2516

สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ปรากฏอยู่ในคำปรารภว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากได้แสดงความจำนงขอลาออกจากสมาชิกภาพและประกอบกับสมาชิกที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะเป็นองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ฉะนั้น สมควรยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อจะได้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ให้เป็นการสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน⁴⁴ ข้อความนี้ถือเป็นเหตุผลที่อ้างในการยุบสภา และสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาอีกประการหนึ่งอยู่ในมาตรา 3 ความว่า "ให้ยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อแต่งตั้งสมาชิกตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรกำหนด ประกอบเป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรอีกวาระหนึ่ง"⁴⁵

⁴⁰ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, หน้า 1090.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1120-1121.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1125.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1090-1091.

⁴⁴ "พระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 90 (16 ธันวาคม 2516) : 16-17.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

การยุบสภาครั้งที่สี่ พ.ศ. 2519

รัฐบาลผสมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2518-21 เมษายน 2519) รัฐบาลชุดที่ 37 ได้นำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานให้ออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519⁴⁶ สภาที่ถูกยุบในครั้งนี้น่ามาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518⁴⁷ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 269 คน⁴⁸

1. เหตุการณ์ที่นำมาสู่การยุบสภา พ.ศ. 2519

รัฐบาลผสมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชเริ่มบริหารราชการแผ่นดินเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีความวิตกกังวลว่ารัฐบาลชุดนี้จะต้องล้มลุกคลุกคลาน เพราะเป็นรัฐบาลผสมที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ถึง 14 พรรค⁴⁹ หรือเรียกว่า "รัฐบาลสหพรรค" อำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลและคัดเลือกบุคคลที่จะเป็นรัฐมนตรีตกอยู่กับ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ฯ หัวหน้าพรรคกิจสังคมแต่ผู้เดียว และในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ฯมิได้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีให้ครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กล่าวคือ ยังคงมีตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่างอยู่อีก 5 ตำแหน่ง เพื่อเป็นสิ่งจูงใจบุคคลภายในสหพรรคหรือเป็นกลวิธีที่จะหลอกให้สภาฯรับความไว้วางใจ แต่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ฯ ได้ยืนยันว่า จำนวนที่ตั้งไว้เดิมนั้นเพียงพอกับสถานการณ์แล้ว มิใช่เป็นสิ่งหลอกลวงเพื่อล่อใจสภาฯแต่

⁴⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "การยุบสภาในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2529," : 45.

⁴⁷ ประกอบ โชประการ, สมบูรณ์ คนฉลาด, และประยุทธ สิทธิพันธ์, ปฏิวัติสามสมัย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์หนังสือพิมพ์รวมข่าว, 2520) , หน้า 839.

⁴⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รัฐสภาไทย พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน," เอกสารข่าวรัฐสภา 12 (16 พฤษภาคม 2529) : 52.

⁴⁹ รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 438.

ประการใด และอาจจะตั้งอีกถ้างานมีมากขึ้นตามความจำเป็น⁵⁰ หลังจากสภาลงมติไว้วางใจแล้ว ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ก็ได้ประกาศแต่งตั้งหัวหน้าพรรคประชาชนธรรมเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ จึงมีตำแหน่งรัฐมนตรีว่างอีก 4 ตำแหน่ง ซึ่งเป็นที่หมายปองของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกลุ่มสหพรรค⁵¹ ประกอบกับมีความขัดแย้งเกิดขึ้นนับตั้งแต่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสมอยู่ก่อนแล้ว เพราะแต่ละพรรคแม้จะมีแนวนโยบายทางด้านเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเหมือนกัน แต่ในรายละเอียดหรือความคิดของแต่ละบุคคลย่อมแตกต่างกัน ยังมีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย การขัดแย้งก็ยังมีมากขึ้น⁵² ดังนั้น การบริหารประเทศของรัฐบาลสหพรรคจึงประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย อาทิ การทำงานแบบไม่ประสานกัน นายกรัฐมนตรีมีความเห็นไม่สอดคล้องกับรัฐมนตรี หรือกรณีรัฐมนตรีขัดแย้งกันเอง เป็นต้น นอกจากนี้ก็ได้มีการประกาศแยกตัวตั้งชมรม สส.อิสระไม่ยอมรับความเห็นของพรรคที่สังกัดอยู่ เพื่อเป็นเครื่องมือต่อรองตำแหน่งรัฐมนตรีจากรัฐบาล เพราะหากยังรวมกลุ่มอยู่ในพรรครัฐบาลความหวังที่จะได้ตำแหน่งรัฐมนตรีก็จะหมดไป⁵³

ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องประสบกับปัญหาที่ค้างค้างมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายสัญญาธรรมศักดิ์ และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาใหม่ เช่น ปัญหาชาวนไร่ ชาวนาขอให้รัฐบาลช่วยจัดหาที่

⁵⁰ สมาน ทองศรี, "ปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในประเทศไทย: ศึกษากรณีรัฐบาลผสม ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522) , หน้า 93-94.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

⁵² นพดล ศรีสุข, "บทบาทของรัฐสภาไทย พ.ศ. 2518: ศึกษาด้านการรวมกลุ่มพรรคและความขัดแย้ง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521) , หน้า 234.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 235-242.

ดินทำกิน ปัญหากรรมกรนัดหยุดงาน ปัญหาเหมืองแร่ ปัญหาฐานทัพต่างชาติ ปัญหาการเดินทาง
 ประหวังของตำรวจ กรณีจับผู้ต้องหาบุกกรุกเหมืองและเผาจนผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วปล่อยที่
 จังหวัดลำพูน และจังหวัดนครศรีธรรมราช ปัญหาเรื่องพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็น
 คอมมิวนิสต์ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ที่ให้มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แต่ปัญหา
 ที่ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลเริ่มสั่นคลอน คือ

1. การประท้วงของราษฎรที่จังหวัดปัตตานี กรณีทหารนาวิกโยธินสังหารชาว
 ไทยมุสลิม 5 ศพ และต่อมาเกิดระเบิดลี้กลับขึ้นในที่ชุมนุมประท้วงทำให้คนตาย 12 คน บาดเจ็บ
 30 คน มีการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีเดินทางลงไปภาคใต้ แต่คณะรัฐมนตรีกลับส่งรัฐมนตรีว่า
 การกระทรวงยุติธรรมไปแก้ปัญหา ซึ่งก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ นับว่าเป็นการประท้วงที่ยืดเยื้อ
 เป็นเวลานาน

2. การประกาศนโยบายประกันราคาอ้อยและข้าวเปลือก โดยจะอนุญาตให้ขึ้น
 ราคาน้ำตาลและข้าวสารสูงขึ้น และนำเอาแอสแตมบ์อาหารมาใช้เพื่อแจกให้ผู้มีรายได้น้อยใช้แลกเปลี่ยน
 ซื้อข้าวสารได้ นโยบายนี้ทำให้เกิดความไม่พอใจแก่ประชาชนโดยทั่วไป เพราะจะต้องซื้อข้าวสาร
 แพงขึ้นและข้าวของอย่างอื่นก็คงจะสูงขึ้นตามไปด้วย จึงได้รับการคัดค้านต่อต้านจากกลุ่มต่าง ๆ
 เช่น ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย วุฒิสมาชิกบางกลุ่ม สหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย
 เป็นต้น ซึ่งในที่สุดรัฐบาลต้องยอมระงับการขึ้นราคาข้าวสารไว้ก่อน ส่วนวุฒิสมาชิกสามัคคี 53
 ได้โจมตีนโยบายประกันราคาข้าวของรัฐบาลและลงมติให้ล้มรัฐบาล โดยจะดำเนินการชักชวนให้
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลด้วยการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว นอกจากนี้
 นโยบายเรื่องรถเมล์ฟรีและการให้บริการรักษาพยาบาลฟรีก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร
 เพราะปัญหาอยู่ที่ประเทศไทยขาดแพทย์และมีรถเมล์ไม่เพียงพอ จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ไปในทาง
 ที่ไม่เป็นผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

จากปัญหาคังกล่าวที่รัฐบาลประสบ พรรคฝ่ายค้าน โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์
 จึงได้ฉีกกำลังกันเพื่อ เสนอญัตติเปิดประชุมสภาสามัญวิสามัญไม่ไว้วางใจรัฐบาล และได้มีการ
 พิจารณาจัดตั้งรัฐบาลผสมชุดใหม่ โดยให้พรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ และมีพรรคจากกลุ่มสังคมนิยม
 อาทิ พรรคสังคมนิยมฯ แนวร่วมสังคมนิยม และพลังใหม่ เป็นต้น เข้าร่วมด้วย ในที่สุด
 บรรดาหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านก็ได้มีมติเสนอขอเปิดประชุมสภาสามัญวิสามัญไม่ไว้วางใจรัฐบาลเมื่อวันที่

3 มกราคม พ.ศ. 2519⁵⁴

การเคลื่อนไหวของพรรคฝ่ายค้านดังกล่าว ประกอบกับสมาชิกสภาผู้แทนในกลุ่ม สหพรรคเคลื่อนไหวในลักษณะบีบบังคับและกดดันต่าง ๆ ให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ ทำให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ต้องรีบดำเนินการแก้ไข โดยวิธีติดต่อกับและชักชวนพรรคฝ่ายค้าน (เกษตรสังคม) เข้าร่วมกับรัฐบาลผสมสหพรรค โดยเสนอจะให้ตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวน 4 ที่นั่ง เพื่อจะทำให้ฝ่าย ค้านที่ยืนหยัดติดถ่วงเวลานั้นไม่สามารถกระทำได้ เพราะจะมีสมาชิกไม่ครบจำนวนที่ระบุไว้ใน รัฐธรรมนูญ และจะทำให้รัฐบาลมีเสียงในสภาเพิ่มขึ้นจากเดิมอีก ซึ่งพรรคเกษตรสังคมก็ได้ยอมรับข้อเสนอดังกล่าว มีผลทำให้สมาชิกพรรคเกษตรสังคมขอถอนชื่อจากญัตติที่ร่วมกับฝ่ายค้าน เป็น เหตุให้ญัตติดังกล่าวตกเป็นโมฆะ⁵⁵

ต่อมาสมาชิกสภาพรรคฝ่ายค้านได้ใช้ความพยายามร่วมกันเป็นครั้งที่สอง ทำหนังสือ ยื่นต่อประธานรัฐสภาขอเปิดการประชุมสภาสมัยวิสามัญ โดยรวบรวมรายชื่อได้ครบตามจำนวน และ ได้รับอนุมัติให้เปิดการประชุมได้⁵⁶ ซึ่งญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้นมี หัวข้อสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ ด้านเศรษฐกิจ สังคม บริหาร และการต่างประเทศ⁵⁷

ทางฝ่ายรัฐบาลได้เคลื่อนไหวในแนวทางใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้เชิญบุคคลสำคัญในคณะรัฐมนตรีบางคนไปประชุมกันเป็นการด่วนที่บ้านซอยสวนพลู ผู้เข้าร่วม

⁵⁴ สมาน ทองศรี, "ปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะ กรณีรัฐบาลผสม ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช," หน้า 115.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

⁵⁶ "ญัตติการเปิดอภิปรายของฝ่ายค้าน," สยามจดหมายเหตุ: บันทึกข่าวสารและ เหตุการณ์ 1 (9-15 มกราคม 2519) : 25.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, : 26-27.

ประชุมได้แก่ นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรองนายกรัฐมนตรี นายบุญชู โรจนเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พลตรีประมาธ อภิเรกสาร พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ นอกจากนี้ไม่ได้เข้าร่วมประชุมด้วย และต่อมาก็มีพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519⁵⁸

2. พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2519

สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาปรากฏเหตุผลของการยุบสภาในคำปรารภความว่า สภาผู้แทนราษฎรปัจจุบันประกอบด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ หลายพรรค แต่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จำเป็นต้องอาศัยพรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามาร่วมจัดตั้งรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง และถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นอีกก็ตาม อุปสรรคดังกล่าวนี้ก็ไม่อาจสิ้นสุดลงได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปชุดใหม่⁵⁹

นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกามาตรา 3 บัญญัติว่า "ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร" และมาตรา 4 บัญญัติว่า "ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519"⁶⁰

พร้อมกันนั้น นายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า สภาผู้แทนฯ ในขณะนั้นประกอบด้วยพรรคการเมืองถึง 16-17 พรรค และไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

⁵⁹ เสน่ห์ จันทร์กระจ่าง, "การยุบสภาผู้แทนฯ ในไทย," : 35-36.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน.

โดยล่ำพัง เป็นเหตุให้รัฐบาลไร้เสถียรภาพ เพราะลักษณะเช่นนี้เปิดโอกาสให้ผู้แทนราษฎรที่ไม่มีอุดมการณ์บางรายถือโอกาสกดดันรัฐบาล เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องยุบสภา เพื่อให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้ามาใหม่ในรูปพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งพอ กล่าวคือ มีคะแนนเสียงในสภาที่เป็นเสียงข้างมากเด็ดขาด เพื่อจัดตั้งรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพต่อไป⁶¹

การยุบสภาครั้งที่ห้า พ.ศ. 2526

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (3 มีนาคม 2523-6 พฤษภาคม 2526) รัฐบาลชุดที่ 43 กราบบังคมทูลขอพระราชทานพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2526⁶² สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้มาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 จำนวน 301 คน⁶³

1. เหตุการณ์ที่นำมาสู่การยุบสภา พ.ศ. 2526

ระหว่างเดือน มกราคม ถึงเดือน มีนาคม พ.ศ. 2526 มีเหตุการณ์ความเคลื่อนไหวให้มีการแก้ไขบทบัญญัติบางมาตรา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ของสมาชิกวุฒิสภาบางกลุ่ม ภายใต้แรงผลักดันโดยตรงจากกองทัพ ความพยายามนี้ดำเนินไปเป็นกระบวนการต่อเนื่องและเป็นระบบ ทั้งภายในและภายนอกวุฒิสภา⁶⁴

นับตั้งแต่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ประกาศใช้บังคับแล้ว ได้มีการเคลื่อนไหวในอันที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นระยะ ประเด็นหลักของการเคลื่อนไหวก็

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, : 37-41.

⁶² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "การยุบสภาในประเทศไทย พ.ศ. 2475-2529," : 45.

⁶³ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์มติชน, นี่คือประเทศไทย: ประมวลตำนานและวิกฤตรัฐธรรมนูญอันสะท้อนสภาพการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิษเนศ, 2528), หน้า 129.

⁶⁴ สุรพล ลีนศิริกรพจน์, "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2526," : 123.

คือ บทเฉพาะกาลของ รัฐธรรมนูญฉบับ⁶⁵ การเคลื่อนไหวครั้งแรกมาจากทั้งทางรัฐบาลและสมาชิกสภา แต่ผลการลงมติปรากฏว่า ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมฉบับ⁶⁶ ไม่ได้รับการอนุมัติ⁶⁶

จากนั้นก็มีความพยายามที่จะแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง แต่ผลปรากฏว่าที่ประชุมรัฐสภาไม่รับหลักการ⁶⁷ แม้กระนั้นก็ตามความเคลื่อนไหวในการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ยังไม่สิ้นสุด แม้จะเหลือเวลาอีกเพียงไม่กี่เดือนที่อายุสภาผู้แทนราษฎรและบทเฉพาะกาลก็จะหมดลงในเดือนเมษายน 2526 การเคลื่อนไหวในการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งหลังนี้นับว่าต่างไปจากการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญทุกครั้งที่ผ่านมา คือเหตุการณ์เริ่มต้นด้วยการแสดงความคิดเห็นของนายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่ต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่อยมา จนกระทั่งมีการเปิดประชุมสมัยวิสามัญเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ในการนี้ รัฐบาลได้แถลงว่า รัฐบาลจะไม่ดำเนินการเปิดสภาและขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเอง แต่เมื่อสมาชิกสภาขอเปิดประชุมสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ สภาก็ต้องเปิด⁶⁸

หลังจากนั้นก็ได้มีการเสนอร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยมีผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม 2 ฉบับด้วยกัน คือ

1. ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของนายบัญญัติ เกสรทองกับคณะ มีหลักการให้ขยายบทเฉพาะกาลที่ใช้อยู่ในวาระเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญออกไปอีก 4 ปี รวมกับกำหนดเดิม

⁶⁵ วิจารณ์ มุขสมบัติ, "การแก้ไขรัฐธรรมนูญ," รัฐสภาสาร 31 (มีนาคม 2526)

: 35.

⁶⁶ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์มติชน, นี่คือประเทศไทย, หน้า 26.

⁶⁷ วิจารณ์ มุขสมบัติ, "การแก้ไขรัฐธรรมนูญ," : 36.

⁶⁸ "ความเคลื่อนไหวทางการเมือง," สยามจดหมายเหตุ: บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์

8 (11-17 มีนาคม 2526) : 287.

4 ปีเป็น 8 ปี และในระหว่างอายุของบทเฉพาะกาลนี้คงให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละไม่เกิน 3 คน และให้เลือกตั้งเป็นรายบุคคลเช่นเดิม คงให้วุฒิสภาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงโดยตัดบทบัญญัติที่ให้ประชุมร่วมกันในการพิจารณาพระราชกำหนด และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญอันเกี่ยวกับเศรษฐกิจ กับยอมให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่ง ข้าราชการการเมืองในตำแหน่งรัฐมนตรีได้ แต่จะต้องดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันด้วย

2. ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชกับคณะมีหลักการสำคัญในการขอแก้ไขเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพียงประเด็นเดียวเท่านั้น โดยให้แก้ไขวิธีการกำหนดเขตเลือกตั้ง โดยให้กลับไปใช้วิธีการตามที่เคยใช้มาแต่เดิมตามรัฐธรรมนูญ 2517 คือ ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขต ๆ แต่ละเขตมีสมาชิกสภาฯได้ไม่เกิน 3 คน และให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบเลือกเป็นรายบุคคลเช่นเดิม⁶⁹

ในการนี้ กองทัพบกได้แสดงบทบาทสนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างเด่นชัด โดยตีพิมพ์สมุดปกขาวชื่อ "แนวทางของกองทัพบกในปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ" แจกจ่ายสมาชิกรัฐสภาและประชาชนทั่วไป โดยยืนยันถึงเหตุผลและความจำเป็นในการแก้ไขในสาระสำคัญ 3 ประการ ซึ่งตรงกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของนายป๋วยจะ เกสรทองกับคณะ โดยระบุเหตุผลที่สำคัญที่สุดก็คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ดำเนินไปเพื่อให้สอดคล้องกับคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ซึ่งคำสั่งนี้มีมาตรการให้ทำการรุกทางการเมืองรวมอยู่ด้วย แต่คำสั่งดังกล่าวยังไม่สามารถผลักดันให้สัมฤทธิ์ผลได้ เพราะยังติดขัดอยู่กับบทบัญญัติบางส่วนในรัฐธรรมนูญและกฎหมายบางฉบับ ต่อมากองทัพบกได้ออกสมุดปกขาวอีกเล่มหนึ่งชื่อ "สำนึกของกองทัพบกถึงพี่น้องประชาชน เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ" แจกจ่ายแก่สมาชิกรัฐสภาและประชาชนทั่วไป อธิบายถึงเหตุผลและความจำเป็นของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ⁷⁰

⁶⁹สุรพล ลินดีไกรพจน์, "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2526," : 133-134.

⁷⁰เรื่องเดียวกัน, : 134-136.

ในการพิจารณาเพื่อรับหลักการร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนายป๋วยและคณะ แม้ว่าผลการลงคะแนนปรากฏว่าสภารับหลักการ แต่ก็มีความคิดเห็นคัดค้านโดยเห็นว่าร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยและเป็นการแก้ไขเพื่อสนองความต้องการที่จะเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรืออากาศตรี จลาต วรรณิตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ประกาศกลางสภาว่า ถ้ารัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ตนจะฆ่าตัวตายเพื่อประท้วงหลักการที่ขัดแย้งกับระบอบประชาธิปไตยของอีกฝ่ายหนึ่ง⁷¹ อย่างไรก็ตาม ร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ผ่านการพิจารณาในวาระที่สองต่อมา และบรรยากาศทางการเมืองก่อนการพิจารณาวาระที่สาม ก็ปรากฏการเคลื่อนไหวคัดค้านต่อต้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญของกลุ่มต่าง ๆ ทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภา ในและนอกมหาวิทยาลัย ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

1. พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปไตย พรรคพลังใหม่ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ขณะที่พรรคชาติไทยมีลักษณะไม่แน่นอน
2. วุฒิสมาชิกสายทหาร ได้แก่ วุฒิสมาชิกที่สังกัดกองบัญชาการทหารสูงสุดที่แสดงทรรศนะไม่เห็นด้วยอย่างค่อนข้างแข็งข้อ
3. ปัญญาชนนักวิชาการ ได้แก่ อาจารย์มหาวิทยาลัยที่สำคัญต่าง ๆ โดยร่วมกับนักศึกษา ตัวแทนพรรคการเมืองและกลุ่มผู้ใช้แรงงานจัดตั้ง "สมาพันธ์ประชาธิปไตย" ขึ้น เพื่อแสดงบทบาทคัดค้านต่อต้านในหลายรูปแบบ
4. นิสิต นักศึกษา 14 สถาบัน ซึ่งรวมส่วนเข้าเป็นกำลังสำหรับเคลื่อนไหวที่ประสานกับปัญญาชนนักวิชาการ
5. ประชาชน โดยการกระทำผ่านการรวมพลังของพันตำรวจตรี อนันต์ เสนาจันทร์ ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน รวมทั้งเรืออากาศตรี จลาต วรรณิตรด้วย⁷²

ในที่สุดผลการพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยนายป๋วย และคณะ ปรากฏว่าสมาชิกเห็นชอบให้ผ่าน 254 เสียง ซึ่งไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดคือ 264 เสียง

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, : 137.

⁷² กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์มติชน, นี่คือประเทศไทย, หน้า 75-77.

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้จึงเป็นอันตกไป⁷³ แต่สมาชิกรัฐสภาบางคนเสนอให้มีการตีความว่า จำนวนสมาชิกที่ยังคงมีสมาชิกภาพอยู่จริงมีเพียง 507 คน จำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งก็คือ 254 เสียงขึ้นไป แต่ประธานรัฐสภาให้ไปดำเนินการเสนอมาเป็นญัตติให้ถูกต้อง⁷⁴

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเสนอโดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ฯ และคณะปรากฏว่าสภาไม่รับหลักการ จึงตกไปในวาระแรก⁷⁵

ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสมัยวิสามัญของรัฐสภา และในวันเดียวกันนั้นเอง ก็มีประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรตามมาอีกด้วย⁷⁶

2. พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2526

พระราชกฤษฎีกายุบสภาฉบับนี้ได้แสดงเหตุผลของฝ่ายบริหารในการยุบสภาครั้งนี้ในคำปรารภความว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ครั้ง ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็มีความเห็นก้ำกึ่งกัน หากให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการใหม่ในขณะนี้ อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและรุนแรงทางการเมืองได้⁷⁷ และสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้อยู่ในมาตรา 3 และมาตรา 4 เช่นกัน กล่าวคือ มาตรา 3 บัญญัติว่า "ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร

⁷³"การประชุมรัฐสภา," สยามจดหมายเหตุ 8 (18-24 มีนาคม 2526) : 317.

⁷⁴สุรพล ลีนทิตไกรพจน์, "วิกฤตรัฐธรรมนูญ 2526," :143.

⁷⁵เรื่องเดียวกัน.

⁷⁶"การประชุมรัฐสภา," สยามจดหมายเหตุ, : 320.

⁷⁷"พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526," ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ 100 (19 มีนาคม 2526) : 7-8.

และมาตรา 4 บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526⁷⁸

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นของการยุบสภาต่อประชาชนเพิ่มเติมอีกว่า ความปรารถนาของทุกฝ่ายในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญอยู่ที่ประเด็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเลือกตั้ง และพยายามจะนำวิธีการเลือกตั้งที่เคยใช้มาในอดีตมาใช้บังคับอีก แต่ในการประชุมรัฐสภาได้เกิดปัญหาบางประการทำให้เจตนาดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนอง จึงต้องตกเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนชาวไทยได้รับสิ่งที่ทุกคนปรารถนา⁷⁹

การยุบสภาครั้งที่หก พ.ศ. 2529

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (30 เมษายน 2526-1 พฤษภาคม 2529) รัฐบาลชุดที่ 44 ได้กราบบังคมทูลขอพระราชทานพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 ซึ่งเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 มีจำนวนทั้งสิ้น 324 คน⁸⁰

1. เหตุการณ์ที่นำมาสู่การยุบสภา พ.ศ. 2529

ในระหว่างการปิดสมัยประชุมสภา รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดต่าง ๆ โดยจะนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่ออนุมัติเป็นกฎหมายในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 ซึ่งเป็นวันเปิดประชุมสภาสมัยสามัญเป็นวันแรก ประจำปี พ.ศ. 2529 ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 9 ฉบับด้วยกัน โดยรัฐบาลได้ชี้แจงสรุปว่า พระราชกำหนดดังกล่าวมีความจำเป็นต่อภาวะเศรษฐกิจของประชาชน และต่อประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง⁸¹

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁹ สุรพล ลีนทิกโรพจน์, "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2526," : 145.

⁸⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รัฐสภาไทย พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน," : 53.

⁸¹ "ผลดีของการออกพระราชกำหนดเกี่ยวกับเงิน 9 ฉบับ," สยามจดหมายเหตุ

บรรยากาศทางการเมืองก่อนที่จะถึงวาระเปิดสภาสมัยสามัญนั้น หลายฝ่ายมีความเห็นและกังวลเกี่ยวกับพระราชกำหนดของรัฐบาลว่าจะไม่ผ่านสภา โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับพระราชกำหนดธนาคารพาณิชย์ 3 ฉบับ⁸² เนื่องจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

1. พรรคฝ่ายค้าน ได้แก่ พรรคชาติไทย พรรคชาติประชาธิปไตยและพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ซึ่งคอยหาทางล้มรัฐบาลเพื่อเข้าไปแทนที่ในฐานะของรัฐบาล⁸³ โดยเฉพาะกรณีพรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่ที่สุดได้แสดงบทบาทสนับสนุนให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชเป็นนายกรัฐมนตรีแทนพลเอก เปรมฯ⁸⁴ เพราะเห็นว่ารัฐบาลนี้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาบ้านเมืองได้ โดยเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งหากไม่รีบดำเนินการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ก็จะเพิ่มมากขึ้น และเห็นว่า ม.ร.ว.คึกฤทธิ์เหมาะสมที่สุดในขณะนั้น⁸⁵

นอกจากนี้ พรรคชาติไทยได้มีมติให้คัดค้านพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรด้วย⁸⁶ ยกเว้นพระราชกำหนดภาษีบำรุงท้องที่⁸⁷

⁸²"ยุควิบัติพรรคการเมือง 2529," หลักไท 5 (8 พฤษภาคม 2529) : 17.

⁸³"ไม้เค็ดเปรมยุบสภาแก้ววิกฤต คัดหลังกลุ่มก่อกวน," มติชนสุดสัปดาห์ 9 (4 พฤษภาคม 2529) : 12.

⁸⁴"เปรมยุบสภา. ชิงยุบก่อนถูกยึด," หลักไท 5 (15 พฤษภาคม 2529) : 15.

⁸⁵"ความเคลื่อนไหวทางการเมือง," สยามจดหมายเหตุ 11 (23-29 พฤษภาคม 2529) : 563.

⁸⁶เรื่องเดียวกัน.

⁸⁷"ความเคลื่อนไหวทางการเมือง," สยามจดหมายเหตุ, 11 (6-12 มิถุนายน 2529) : 617.



2. พรรคกิจสังคม เป็นพรรคร่วมรัฐบาลที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาล แต่ขณะนั้นพรรคกิจสังคมมีจุดอ่อนหลายประการ กล่าวคือ การแตกแยกภายหลังการเปลี่ยนตัวหัวหน้าพรรคจากม.ร.ว.คึกฤทธิ์ฯ เป็นพลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา และการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีภายในพรรคกิจสังคม อันเป็นผลให้นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ และนายโกศล ไกรฤกษ์ และบุคคลอื่นบางคนหลุดจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีช่วยตามลำดับ

การแตกแยกที่สำคัญที่สุด คือ การแตกแยกอันเนื่องมาจากความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายข่าวของนายโกศล ไกรฤกษ์ ยังผลให้ไม่เพียงแต่นายโกศลต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และเลขาธิการพรรคกิจสังคมเท่านั้น หากแต่ทำให้ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ฯ ต้องลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค และนายบุญเท่ง ไม่เพียงแต่ผิดหวังที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคแทนเท่านั้น หากยังถูกปลดออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีอีกด้วย⁸⁸

เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้นายบุญเท่งฯ ร่วมมือกับนายบุญชู โรจนเสถียร ซึ่งผิดหวังต่อพรรคกิจสังคม และมุ่งล้มรัฐบาลพลเอก เปรมฯ โดยพร้อมที่จะร่วมกับพรรคฝ่ายค้านเพื่อต่อต้านพระราชกำหนด⁸⁹ ในการนี้ นายบุญเท่งฯ จะใช้วิธีการออกเสียงไม่ไว้วางใจพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์และฉบับอื่น โดยจะไม่วินิจฉัยเหตุผลในพระราชกำหนดแต่ประการใด⁹⁰

3. กลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์อันเนื่องมาจากพระราชกำหนด ได้แก่ พระราชกำหนดธนาคารที่ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวอย่างมากในหมู่ผู้สมาชิกซึ่งประกอบด้วยธนาคารเป็นจำนวนมาก จึงมีข่าวว่าบรรดาธนาคารต่าง ๆ มีการลงขันกันเพื่อผลักดันสมาชิกรัฐสภาให้คว่ำพระราชกำหนด

⁸⁸ "ไม่ได้แค่เปรมยุบสภาแก่วิกฤตฯ," มติชนสุดสัปดาห์ : 12.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, : 13.

⁹⁰ "เปรม. . . ยุบสภา?" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 32 (4 พฤษภาคม 2529) : 4.

นี้ หรือในกรณีการปรับโครงสร้างภาษีล่าสุดที่ขึ้นค่าธรรมเนียมรถใช้ดีเซลและใช้ก๊าซเพิ่มขึ้นก็ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวในระดับสภาผู้แทนราษฎร⁹¹

4. กลุ่มผู้สูญเสียอำนาจ เป็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มข้าราชการประจำ หลังจากไม่มีการต่ออายุราชการให้แก่พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก ทำให้พลเอกอาทิตย์ต้องเกษียณอายุในวันที่ 31 สิงหาคม 2529⁹² ด้วยเหตุนี้จึงมีการเคลื่อนไหวเพื่อล้มรัฐบาล ซึ่งตรงกับความต้องการของพรรคฝ่ายค้าน และสส.ในพรรคกิจสังคมบางส่วน⁹³ โดยในการนี้ พลเอกอาทิตย์ ได้ดำเนินการเข้าพบอดีตหัวหน้าพรรคกิจสังคม และหัวหน้าพรรคชาติไทยเพื่อร่วมมือกันล้มรัฐบาล

จากเหตุการณ์ความเคลื่อนไหวคัดค้านพระราชกำหนดของรัฐบาลอย่างเปิดเผย ดังกล่าว ได้สร้างความวิตกกังวลต่อพลเอกเปรมฯไม่น้อย โดยเฉพาะพรรคกิจสังคมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลที่ใหญ่ที่สุดได้เกิดความขัดแย้งภายในอย่างสูง⁹⁴ ด้วยเหตุนี้ พลเอกเปรมฯจึงเข้าพบม.ร.ว. คึกฤทธิ์ฯ เพื่อขอความเห็นเรื่องพระราชกำหนดธนาคารพาณิชย์ทั้ง 3 ฉบับ⁹⁵ หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีได้กำชับให้เร่งแก้ปัญหาเรื่องนี้โดยด่วน เพื่อทำความเข้าใจก่อนที่สภาจะเปิดสมัยประชุม⁹⁶

⁹¹"ยุบสภายังปฏิวัติ," สู่นาคต 5 (5-11 กุมภาพันธ์ 2529) : 10.

⁹²"เปรม. . .ยุบสภา?," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, : 5.

⁹³"การเมืองเรื่องล้มรัฐบาลเปรม 4," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 32 (11 พฤษภาคม 2529) : 25.

⁹⁴"เปิดสภานับถอยหลังรัฐบาลเปรม," สยามใหม่ 4 (พฤษภาคม 2529) : 19.

⁹⁵"ศึกเปิดสภา แก่ รธน.-พรรค.ธนาคาร," หลักไท 5 (1 พฤษภาคม 2529) : 20.

⁹⁶เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ตาม จากการประเมินเสียงก่อนหน้าการประชุมสภา 1 วัน ที่ประชุมพรรคกิจสังคมได้ลงมติภายในพรรคเพื่อสรุปทำที่ต่อพระราชกำหนดทั้ง 9 ฉบับ และมีมติให้สนับสนุน 49 เสียง ในขณะที่ฝ่ายค้านมีเพียง 17 เสียง จึงทำให้รัฐบาลเชื่อมั่นว่าทุกอย่างจะเป็นไปอย่างราบรื่น⁹⁷

แต่ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม นั้นผลการลงมติปรากฏว่าที่ประชุมอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2528 แต่ไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 ทั้งนี้ยังมีพระราชกำหนดต่าง ๆ ค้างอยู่ 7 ฉบับ⁹⁸

ทางเลือกของรัฐบาลภายหลังการแพ้มติไม่ยอมให้พระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งใน 9 ฉบับผ่านมี 2 ประการ คือ ลาออกหรือยุบสภา ฝ่ายที่เคลื่อนไหวกว่าพระราชกำหนดมั่นใจว่าพลเอกเปรมฯต้องเลือกลาออกแน่นอน แต่ปรากฏว่ารัฐบาลเลือกยุบสภา โดยประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาเมื่อตอนคึกของวันที่ 1 พฤษภาคม นั้นเอง⁹⁹

2. พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2529

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้แสดงเหตุผลของการยุบสภาไว้ในคำปรารภว่า ตามที่ได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ.

⁹⁷"ยุบสภาตามสั่งแผนดับสุริยา," สู่นาคต 6 (7-13 พฤษภาคม 2529) : 8.

⁹⁸"การประชุมรัฐสภา," สยามจดหมายเหตุ 11 (2-8 พฤษภาคม 2529) : 484-486.

⁹⁹"การเมืองหลังยุบสภา: แพ้เพื่อชนะของคนชื่อเปรม," สู่นาคต 6 (7-13 พฤษภาคม 2529) : 12.

2529 ออกใช้บังคับ และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่อนุมัติ ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด หากสืบเนื่องมาจากความแตกแยกในพรรคการเมืองบางพรรค¹⁰⁰ และสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาอยู่ในมาตรา 3 และมาตรา 4 เช่นกัน กล่าวคือ มาตรา 3 บัญญัติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร และมาตรา 4 ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 27 กรกฎาคม 2529¹⁰¹

สำหรับประสบการณ์ของประเทศไทยนั้น นอกจากการยุบสภาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ได้มีเหตุการณ์การปิดสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งชั่วคราว โดยรัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ชุดที่ 2 (10 ธันวาคม 2475-1 เมษายน 2476) ได้ออกพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและให้คดีใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา¹⁰² เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476 ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรีในร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม หรือนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งเห็นว่าโครงการนี้เป็นโครงการคอมมิวนิสต์แบบเดียวกับรัสเซีย¹⁰³ อีกฝ่ายหนึ่งสนับสนุนหลวงประดิษฐ์ฯ แต่ฝ่ายนายกรัฐมนตรีมีความมั่นใจมากกว่า เพราะพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยสนับสนุนพระยามโนปกรณ์ฯ¹⁰⁴ ด้วยเหตุนี้จึงยังมิได้เสนอสภาพิจารณา

ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์ไม่สงบขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ สมาชิกสภาได้พากันอาวุธปืนเข้าไปในสภา ฝ่ายรัฐบาลจึงสั่งให้ทหารเข้าตรวจค้นอาวุธจากสมาชิกสภาก่อนเข้าประชุม

¹⁰⁰ "พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2529," ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ 103 (2 พฤษภาคม 2529) : 1-2.

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰² ไพโรจน์ ชัยนาม, บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, หน้า 249-253.

¹⁰³ วิเทศกรณีย์, เหตุการณ์ทางการเมืองฯ, หน้า 150.

¹⁰⁴ รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 66.

อย่างกวัดขั่น¹⁰⁵ ก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่บรรดาสมาชิกสภาอย่างมาก เพราะเป็นการก้าวก้าวอำนาจประธานสภา ซึ่งรัฐบาลไม่มีอำนาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้ และทางสภายืนยันว่าจะมิให้เกิดกรณีเช่นขึ้นอีก¹⁰⁶

ฝ่ายรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาจึงได้ทำการตอบโต้สภาผู้แทนราษฎรด้วยการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาปิดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญว่า สภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้งชั่วคราว ซึ่งส่วนมากมีความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายสำคัญทางเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมของประเทศเป็นแบบใหม่ ด้วยการใช้อุบายบังคับข่มขู่รัฐบาลในทางอ้อม ดังนั้น รัฐบาลจึงเห็นว่าไม่อาจบริหารราชการแผ่นดินไปได้ด้วยความเรียบร้อย จึงตราพระราชกฤษฎีกาฉบับขึ้นเพื่อปิดการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ยุบคณะรัฐมนตรี และแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้รอกการใช้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบางมาตราอีกด้วย¹⁰⁷

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้มีแถลงการณ์เกี่ยวกับการปิดประชุมสภาครั้งนี้ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า เนื่องจากเกิดความแตกแยกในคณะรัฐมนตรีเป็น 2 ฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งต้องการวางนโยบายเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่านโยบายดังกล่าวขัดกับธรรมเนียมประเพณีของประเทศ อาจนำความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชนและความมั่นคงของประเทศได้ ประกอบกับสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนมากมีความต้องการที่สอดคล้องกับการวางนโยบายเศรษฐกิจแนวใหม่ เป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอีกด้วย¹⁰⁸

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰⁶ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, หน้า 59.

¹⁰⁷ "พระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่," ประชุมกฎหมายประจำศก 46 (1 เมษายน 2476) : 1-3.

¹⁰⁸ "คำแถลงการณ์ของรัฐบาล," ประชุมกฎหมายประจำศก 46 (1 เมษายน 2476) : 5-6.