

## บทที่ 4

บทวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริง  
ของการยุบสภาในประเทศไทย

โรนัลด์ บัตต์ (Ronald Butt) กล่าวในหนังสือ *The Power of Parliament* ว่า "การยุบสภาเป็นเครื่องมือที่ทรงอำนาจในมือของนายกรัฐมนตรีโดยมีเหตุผลที่แตกต่างกันไปได้ทั้งสิ้น"<sup>1</sup> ข้อความดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะยุบสภาโดยอ้างเหตุผลประการใด ๆ ก็ได้ สังเกตได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปจะไม่มีข้อกำหนดจำกัดเหตุผลการใช้อำนาจนี้แต่ประการใด เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศไทยก็มีได้จำกัดเหตุผลไว้แต่อย่างไรก็ตาม ในการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละครั้ง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญหรือแม้แต่การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในรัฐสภา จำเป็นจะต้องมีการอภิปรายเพื่อให้ทราบวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแต่ละมาตราไว้เสมอ

สำหรับการยุบสภาในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้น เจตนารมณ์ของบทบัญญัติการยุบสภา มีหลักการ 2 ประการ คือ เพื่อดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติและเพื่อเป็นการอุทธรณ์ข้อขัดแย้งต่อประชาชน<sup>2</sup> และนอกจากนี้ พัฒนาการของการยุบสภาเป็นผลให้ฝ่ายบริหารยุบสภาเพื่อประโยชน์ของฝ่ายรัฐบาลเอง และเพื่อหาทางออกเกี่ยวกับปัญหาการเมืองการปกครอง (Party politics and political deadlock) ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเห็นควรที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์การยุบสภา เพื่อพิสูจน์มูลเหตุที่แท้จริงและพิจารณาว่ามูลเหตุดังกล่าว สอดคล้องหรือถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการใด

การวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภาในประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยได้อาศัยหลักเกณฑ์ทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์เป็นหลัก กล่าวคือ

<sup>1</sup> Ronald Butt, *The Power of Parliament* (New York: Walker and Company, 1968) , p. 427.

<sup>2</sup> โปรดดูวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่ 3 , หน้า 72-73.

ในทางนิติศาสตร์จะพิจารณาถึงเหตุผลที่อ้างในการยุบสภาที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกา  
 ยุบสภาแต่ละครั้ง ซึ่งการยุบสภาแต่ละครั้งจำเป็นต้องมีเหตุผลประกอบเสมอ ทั้งนี้เนื่องจากเพื่อเสนอ  
 ต่อประมุขพิจารณาประกอบคำแนะนำให้ยุบสภาของฝ่ายบริหาร แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีก็ตาม  
 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขว่า ห้ามยุบสภาซ้ำในเหตุการณ์เดียวกัน  
 ก็ยังสามารถพิจารณาได้จากเหตุผลที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกายุบสภาได้ว่าการยุบสภาครั้งต่อมาเป็น  
 การยุบสภาซ้ำหรือไม่ นอกจากนี้การอ้างเหตุผลของการยุบสภาในพระราชกฤษฎีกาอาจไม่สอดคล้อง  
 กับสภาพความเป็นจริงในขณะนั้นก็ได้

อนึ่ง การยุบสภาสำหรับประเทศไทยต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกาเสมอ ทั้งนี้ เป็นการที่  
 พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย เนื่องจากอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ  
 ซึ่งตรงกันข้ามกับของประเทศอังกฤษที่การยุบสภาจะต้องทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการพร้อม  
 กับมี Order in Council และประทับตราแผ่นดิน ในกรณีที่ทำเป็นพระราชกฤษฎีกาแบบของไทย  
 นั้น อาจไปสับสนกับพระราชกฤษฎีกาที่ฝ่ายบริหารออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายประเภทอื่น<sup>3</sup> ที่  
 มิใช่รัฐธรรมนูญได้

สำหรับหลักเกณฑ์ทางรัฐศาสตร์นั้น ผู้วิจัยเห็นความจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์บริยา  
 ภาศทางการเมือง (Political surrounding) ประกอบด้วย เพราะมีส่วนสัมพันธ์ต่อการยุบสภา  
 โดยตรง อาทิ พลังกดดันทางการเมืองในรูปแบบหรือลักษณะต่างๆ เป็นต้น ซึ่งข้อมูลเหล่านี้อ้างอิง  
 จากหนังสือพิมพ์ วารสาร หรือหนังสือที่เกี่ยวข้องต่างๆ โดยเฉพาะจากผลการวิเคราะห์วิจารณ์ของ  
 นักวิเคราะห์เหตุการณ์ทางการเมืองต่างๆ

นอกจากนี้ ผลการเลือกตั้งภายหลังการยุบสภามีแนวโน้มไปในทางที่สังเกตได้ว่า การยุบสภา  
 ในทางปฏิบัติของประเทศไทยยังไม่บรรลุเจตนารมณ์ในลักษณะที่เป็นการอุทธรณ์ต่อประชาชนเพื่อให้  
 ประชาชนเป็นผู้ตัดสินปัญหา กล่าวคือ ผลการเลือกตั้งแต่ละครั้งไม่อาจแปรค่าได้ว่า ประชาชนเห็น  
 ชอบด้วยกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเจตจำนงของประชาชนในปัญหาทางการเมืองการ

---

<sup>3</sup>ได้แก่พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่มีบทบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารคือ  
 คณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกากำหนดรายละเอียด เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ  
 หรือพระราชกำหนดนั้นแล้วแต่กรณี

ปกครองที่แสดงออกโดยวิธีการเลือกตั้งไม่อาจชี้ชัดได้ว่าประชาชนสนับสนุนฝ่ายใด ทั้งนี้เพราะมีปัจจัยบางประการเป็นสาเหตุให้เกิดผลดังกล่าว ซึ่งจำเป็นแก่การศึกษา วิจัยเช่นกัน

บทวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภา พ.ศ. 2481

พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้อ้างเหตุผลหรือสาเหตุความจำเป็นที่ทำให้รัฐบาลต้องใช้มาตรการยุบสภาในครั้งนั้นตามคำแถลงการณ์ของรัฐบาล<sup>4</sup> สรุปได้ว่า เป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากญัตติขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนฯ พ.ศ. 2477 ข้อ 68 ซึ่งเสนอโดยนายถวิล อุดลและคณะ เป็นผลให้รัฐบาลแพ้มติในสภา ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงมีความประสงค์ขอลาออกจากตำแหน่ง แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้แนะนำถึงเหตุผลความจำเป็นที่รัฐบาลควรอยู่บริหารประเทศต่อไป ดังนั้นรัฐบาลจึงเลือกยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475

จากการศึกษาสภาพแวดล้อมทางการเมืองในช่วงเวลาที่เกี่ยวเนื่องกับเหตุการณ์ที่นำมาสู่การยุบสภา จึงพบข้อสังเกตบางประการที่น่าสนใจและควรมีส่วนสัมพันธ์กับสาเหตุแห่งการยุบสภาในครั้งนั้นด้วย กล่าวคือ ภายหลังจากการปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็ได้เลือกพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของเมืองไทย เนื่องจากเหตุผลหลายประการ อาทิ พระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่มีเกียรติทางด้านศาลยุติธรรมมาก่อน ได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากบุคคลสำคัญในวงการเมืองสมัยนั้นมาก นับว่าได้รับความเชื่อถือทั้งทางเจ้าและฝ่ายผู้ก่อการปฏิวัติ และประการสำคัญคือ เป็นบุคคลที่พระยาพหลฯและหลวงประดิษฐมนูธรรมผู้เป็นมันสมองของคณะราษฎรเห็นชอบด้วยว่าจะเป็นผู้ที่ดำเนินงานไปตามจุดประสงค์ส่วนใหญ่ของคณะราษฎร ซึ่งในขั้นแรกไม่สามารถจะยอมรับตำแหน่งนี้ได้ เพราะจะเป็นการแสดงให้เห็นว่าทำการยึดอำนาจเพื่อความยิ่งใหญ่ของตนเอง<sup>5</sup> ที่น่าสังเกตคือ พระยามโนปกรณนิติธาดามีได้ร่วมเป็นผู้ก่อการปฏิวัติ

<sup>4</sup>โปรดคูวิทยานินพนธ์ฉบับที่ 3 , หน้า 74-76.

<sup>5</sup>นรินดี เศรษฐบุตรและโกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, เมืองไทยในระบบรัฐสภา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แพรวพินทยา, 2517) , หน้า 20.

ในคณะราษฎร รัฐบาลพระยามโนปกรณ์ฯชุดแรกได้เริ่มบริหารราชการแผ่นดินเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 และเมื่อหลวงประดิษฐฯ รัฐมนตรีขณะนั้นได้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ เพื่อดำเนินไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้เรียบร้อยแล้ว ก็เกิดความคิดเห็นแตกต่างกันในเรื่องเค้าโครงการเศรษฐกิจก่อนที่จะมีการพิจารณากันอย่างเป็นทางการ โดยมีผู้คัดค้านคือ พระยามโนปกรณ์ฯ พระยาราชวังสัน พระยาศรีวิศาลวงษา พระยาทรงสุรเดช ซึ่งจากการวิจัยของวีณา มโนพิโมกษ์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่ากลุ่มขุนนางเก่าเหล่านี้คงจะได้ตกลงกันก่อนแล้วว่าจะคัดค้านเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐฯ และได้เตรียมร่างแผนการเศรษฐกิจอย่างคร่าวๆ เสนอต่อที่ประชุมด้วยเช่นกัน โดยต่อมาพระยามโนปกรณ์ฯได้มอบหมายให้หลวงเดชชาติวงศ์ วราลักษณ์ และหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณร่างนโยบายเศรษฐกิจขึ้นอีกฉบับหนึ่งให้เป็นนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยมีหลักการที่แตกต่างจากเค้าโครงการเศรษฐกิจซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในวงการรัฐบาล<sup>6</sup> เมื่อโครงการนี้ถูกนำเสนอคณะรัฐมนตรีก็ได้มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง และได้ตั้งคณะกรรมการจำนวนหนึ่งเพื่อพิจารณาและคณะกรรมการส่วนมากก็เห็นว่าน่าจะรับเอาไว้ไว้ แต่พระยามโนปกรณ์ฯยังไม่เห็นด้วย<sup>7</sup> และได้กล่าวในสภาผู้แทนราษฎรว่า โครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐฯนั้น เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาแล้วลงมติเป็นเอกฉันท์ว่าเป็นเค้าโครงการเศรษฐกิจตามแบบคอมมิวนิสต์ คณะรัฐมนตรีผู้ใหญ่ไม่มีใครเห็นด้วยกับโครงการนี้<sup>8</sup> ทั้งนี้เพราะพระยามโนปกรณ์ฯเกรงว่าเมื่อโครงการเข้าสู่สภาแล้ว สภาอาจลงมติรับก็ได้<sup>9</sup> จึงมิได้ทันส่งให้สภาพิจารณา ประกอบกับรัฐบาล

<sup>6</sup>วีณา มโนพิโมกษ์, "ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520) , หน้า 65.

<sup>7</sup>นรนิติ เศรษฐบุตรและโกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, เมืองไทยในระบบรัฐสภา , หน้า 25.

<sup>8</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

<sup>9</sup>ประยูทธ สิทธิพันธ์, ประวัติการเมืองไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มิตรสยาม, 2511) , หน้า 48.

ได้ดำเนินการไปในทางที่สภาโจมตีว่าจะตั้งตนเป็นเผด็จการ รัฐบาลจึงได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวขอพระบรมราชโองการปิดสภาผู้แทนราษฎรและให้รอการใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา<sup>10</sup> การดำเนินนโยบายแข็งกร้าวต่อหลวงประดิษฐไพเราะในปัญหาเค้าโครงการเศรษฐกิจนี้มีผู้เห็นว่าเป็นสาเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมัครพรรคพวกของหลวงประดิษฐไพเราะไม่พอใจและรวมตัวเพื่อหาหนทางล้มรัฐบาลโดยวิธีทางในระบบรัฐสภาต่อไป<sup>11</sup>

หลังจากการปิดสภาแล้ว พระยามโนปกรณักษ์ก็ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามพระราชนิพนธ์การปิดประชุมสภาและตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ โดยที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ส่วนใหญ่ได้แก่บุคคลในคณะรัฐมนตรีชุดเดิม ยกเว้นหลวงประดิษฐไพเราะ นายแนบ พหลโยธิน นายทวี ลพานุกรมและพระยาประมวญวิชาพูลมิได้เข้าร่วมคณะรัฐบาลด้วย<sup>12</sup> เนื่องจากการที่หลวงประดิษฐไพเราะมีความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาลในเรื่องโครงการเศรษฐกิจประการหนึ่งและเกี่ยวกับอิทธิพลของหลวงประดิษฐไพเราะที่มีอยู่มากในบรรดาคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองอีกประการหนึ่ง<sup>13</sup> และต่อมาหลวงประดิษฐไพเราะถูกบังคับให้เดินทางออกนอกประเทศ หลังจากนั้นไม่นานก็มีคณะทหารบก ทหารเรือและพลเรือนคณะหนึ่งซึ่งมีนายพันเอกพระยาพหลฯเป็นหัวหน้าทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยขอให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งและให้มีการเปิดสภา<sup>14</sup> เนื่องจากคณะรัฐประหารได้พิจารณาเห็นว่ากลุ่มขุนนางกำลังมีอิทธิพลทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นและอาจทวนกลับไปปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อกลุ่มคณะราษฎรที่เคยยึดอำนาจทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง<sup>15</sup>

<sup>10</sup>โปรดคูวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ บทที่ 3 , หน้า 99-100.

<sup>11</sup>วีณา มโนพิโมกษ์, "ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร," หน้า 84.

<sup>12</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

<sup>13</sup>นรนิติ เศรษฐบุตรและโกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, เมืองไทยในระบบรัฐสภา, หน้า 36.

<sup>14</sup>ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, หน้า 66-68.

<sup>15</sup>วีณา มโนพิโมกษ์, "ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร," หน้า 92.

เมื่อคณะราษฎรได้ยึดอำนาจการปกครองครั้งที่สองได้แล้วก็ปรากฏว่า คณะราษฎรมิได้นำเอาเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐไพเราะมาใช้ โดยอ้างว่าเป็นเพราะพระคำรัสคัดค้านของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>16</sup> และพ้นเอกพระยาพหลฯได้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อจากพระยามโนปกรณัมโดยพระราชดำริเห็นชอบของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงเห็นว่านอกจากพระยาพหลฯแล้วก็ยากที่บุคคลอื่นจะมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้<sup>17</sup> และพร้อมกันนั้นได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งให้หลวงประดิษฐไพเราะเป็นรัฐมนตรี หลวงประดิษฐไพเราะจึงได้เดินทางกลับประเทศไทยตามความประสงค์ของรัฐบาล<sup>18</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่าพระยาพหลฯได้เป็นนายกรัฐมนตรีถึง 4 คราวเพราะเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองอันเป็นระยะเวลาเริ่มต้นของระบอบประชาธิปไตยแห่งประเทศไทย จึงต้องมีการเข้า ๆ ออก ๆ กันตลอดเวลา<sup>19</sup>

ครั้งแรกได้เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 เมื่อคณะราษฎรได้ยึดอำนาจครั้งที่สองจากรัฐบาลพระยามโนปกรณัมและลาออกเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2476 เพราะสมาชิกสภาชุดที่ให้ความไว้วางใจสิ้นสุดลง<sup>20</sup> เนื่องจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476

ครั้งที่สองเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2476 ลาออกเมื่อ 16 กันยายน พ.ศ. 2477 เนื่องจากรัฐบาลขอให้สภาผู้แทนฯให้สัตยาบันสัญญาการจำกัดยางที่รัฐบาลได้ลงนามไว้กับนานาประเทศ แต่ผลปรากฏว่ารัฐบาลแพ้ด้วยคะแนน 73 ต่อ 25<sup>21</sup>

<sup>16</sup> สิริ เปรมจิตต์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบประชาธิปไตย 30 ปี (พระนคร: โรงพิมพ์เพ็ญอักษร, 2505) , หน้า 36-37.

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

<sup>18</sup> ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี , หน้า 104.

<sup>19</sup> สิริ เปรมจิตต์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบประชาธิปไตย 30 ปี , หน้า 112.

<sup>20</sup> ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, 104.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 146.

ครั้งที่สามเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อ 20 กันยายน พ.ศ. 2477 ลาออกเมื่อ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2480 เนื่องจากเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายดำเนินการสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับการขายที่ดินของพระคลังข้างที่ได้โดยความชอบธรรม ทั้งนี้เนื่องมาจากกระทู้ถามและญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับที่ดินพระคลังข้างที่ของนายเลียง ไชยกาลและนายไต้ ปาณิกบุตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับ<sup>22</sup>

นอกจากนี้ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้นอันมีพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เจ้าพระยามรราชและเจ้าพระยาพิชัยเนทรโยธินได้ขอลาออกจากตำแหน่งเนื่องจากสมาชิก สภาผู้แทนฯกล่าวด้วยคำรุนแรงพาดพิงถึงพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายที่ดินของพระคลังข้างที่<sup>23</sup>

ครั้งที่สี่เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2480 และลาออกเมื่อ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2481 เนื่องจากการยุบสภาและมีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่<sup>24</sup>

จากเหตุการณ์ทางการเมืองที่กล่าวข้างต้นอาจวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภาครั้งแรกของประเทศไทยได้ดังนี้

ความไม่พอใจและรวมตัวเพื่อหาหนทางล้มรัฐบาลโดยวิถีทางระบบรัฐสภาอันมีมูลเหตุเบื้องต้นมาจากปัญหาความขัดแย้งเรื่องเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐไพฑูริย์ ทั้งนี้เนื่องจากหลวงประดิษฐ์ไพฑูริย์ใช้วิธีการสร้างอำนาจทางรัฐสภา ในขณะเดียวกันก็ใช้วิธีการในระบบรัฐสภาทอนอำนาจฝ่ายตรงข้าม (รัฐบาล) ดังเช่น การสนับสนุนให้นายเลียง ไชยกาลสมาชิกสภาผู้แทนฯจังหวัดอุบลราชธานีเปิดเผยกรณีทุจริตเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินพระคลังข้างที่ ซึ่งหลวงพิบูลสงครามมีส่วนพัวพันอยู่ด้วย<sup>25</sup> จนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องลาออกและกรณีที่รัฐบาลแพ้มติในสภาจากญัตติของนายถวิล อุดลนั้น ถ้าพิจารณาเหตุผลจากการอภิปรายของฝ่ายรัฐบาลแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าเป็นญัตติที่เป็น

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 232-235.

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 236.

<sup>24</sup> โปรดดูวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ บทที่ 3 , หน้า 74-76.

<sup>25</sup> วิชา มโนพิโมกษ์, "ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร," หน้า 139.

ไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่มีรัฐบาลใดๆ จะสามารถดำเนินการตามความต้องการของผู้เสนอ  
 ญัตติได้เลย และผู้เสนอญัตติก็ได้พิจารณาเหตุผลของฝ่ายรัฐบาลตามสภาพความเป็นจริงแต่อย่างใด  
 ถือได้ว่าเป็นการล้มรัฐบาลตามวิถีทางระบบรัฐสภาโดยปราศจากสำนักในทางการเมือง และจากการ  
 ศึกษาค้นคว้าปรากฏว่านายถวิล อุดลผู้ที่มีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าเป็นพรรคพวกของหลวงประดิษฐ  
 กล่าวคือ ได้ร่วมมือดำเนินงานกับเสรีไทยในประเทศโดยมีนายปรีดี พนมยงค์ (หรือหลวงประดิษฐฯ)  
 เป็นหัวหน้า<sup>26</sup> เมื่อสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง และได้เป็นรัฐมนตรีในสมัยที่นายทวี บุณยเกตุเป็น  
 นายกรัฐมนตรีโดยการขอรับรองของนายปรีดีฯผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้น

นอกจากนี้ก็ได้มีเหตุการณ์ล้มรัฐบาลโดยวิถีทางระบบรัฐสภาเพื่อสันคลอนเสถียรภาพรัฐบาล  
 ในทำนองเช่นนี้โดยมีนายปรีดีฯอยู่เบื้องหลังเกิดขึ้นอีก เช่น การล้มรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ด้วยการ  
 เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน พ.ศ. 2489 โดยนาย  
 ทองอินทร์ ภูริพัฒน์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานีซึ่งเป็นพรรคพวกฝ่ายนายปรีดีฯ<sup>27</sup>  
 เมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2489 ซึ่งสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีผู้เห็นว่า  
 ไม่มีรัฐบาลของปูดชนชาติใดสามารถจะรับปฏิบัติได้ นอกจากจะใช้อำนาจเผด็จการอย่างเฉียบขาด  
 รุนแรงตามลัทธิคอมมิวนิสต์เท่านั้น แต่ก็ยังไม่แน่อีกเหมือนกันว่าจะสามารถใช้อำนาจเฉียบขาดรุนแรง  
 แล้วปฏิบัติให้ได้ผลโดยสมบูรณ์ได้สมดังเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติฉบับนั้น<sup>28</sup> เป็นเหตุให้ฝ่าย  
 รัฐบาลแพะแฉน ด้วยเหตุนี้ นายควง อภัยวงศ์จึงนำคณะลาออกและได้มีการเปิดเผยเบื้องหลังของ  
 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยนายจำลอง ดาวเรือง ซึ่งร่วมสนทนาร่วมกับนายทองอินทร์ฯ โดยตอบ  
 คำถามที่ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีที่มาจากกลการเมืองใช่หรือไม่ นายทองอินทร์ฯหัวเราะและนาย  
 จำลอง ดาวเรืองได้กล่าววว่า "การเล่นการเมืองต้องมีกลเม็ดเด็ดพรายมากกว่าการเขียนหนังสือ  
 ขาย"<sup>29</sup> (ผู้ถามปัญหาเป็นนักเขียนซึ่งสนิทสนมกับนายจำลอง ดาวเรือง)

<sup>26</sup> วิเทศกรณีย์ (นามแฝง), เหตุการณ์ทางการเมือง 43 ปีแห่งระบอบประชาธิปไตย,  
 หน้า 681-682.

<sup>27</sup> นรนิติ เศรษฐบุตรฯ, เมืองไทยในระบบรัฐสภา, หน้า 109.

<sup>28</sup> ประกอบ โขประการ, สมบูรณ์ คนฉลาดและประยุทธ์ สิทธิพันธ์, ปฏิวัติสามสมัย,  
 หน้า 538-539.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 539.



เหตุการณ์ทางการเมืองที่ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลต้องสิ้นคลอนครั้งแล้วครั้งเล่าในสมัยพระยาพหลฯเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการซื้อขายที่ดินของกรมพระคลังข้างที่เป็นสาเหตุให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (ซุคเคิมแต่ได้รับแต่งตั้งใหม่) ให้คำปรึกษาแนะนำต่อนายกรัฐมนตรีว่า รัฐบาลควรอยู่บริหารราชการต่อไป ดังนั้น รัฐบาลจึงเลือกวิธีการยุบสภาแทนการลาออก

จากข้อสังเกตข้างต้นอาจสรุปได้ว่า มูลเหตุที่แท้จริงที่นำมาสู่การยุบสภาครั้งนี้ เนื่องมาจากการมุ่งล้มรัฐบาลในวิถีทางการเมือง ระบบรัฐสภาในลักษณะความขัดแย้งภายในคณะราษฎรเกี่ยวกับนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลซุคพระยามโนปกรณณ์เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนซึ่งส่วนมากเป็นพรรคพวกหรือสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ไม่พอใจและมุ่งทำลายหรือล้มรัฐบาลโดยวิถีรัฐธรรมนูญเรื่อยมา ซึ่งเป็นวิธีการที่กลุ่มบุคคลเหล่านี้ใช้เมื่อต้องการล้มรัฐบาลชุดใด เพราะไม่มีกำลังสนับสนุนด้านอื่น อาทิ กำลังทหารเป็นต้น การที่คณะรัฐมนตรีลาออกเพราะแพ้โหวตในสภา ในบางครั้งสำหรับประเทศไทย การแพ้โหวตเช่นนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลมากกว่าหลักการ คือเป็นผลเนื่องมาจากการชิงดีระหว่างกลุ่มผู้ปกครองด้วยกันหรือไม่ก็ควบคุมกลุ่มที่ให้ความสนับสนุนไว้ไม่อยู่<sup>30</sup> ในกรณีนี้เป็นเพราะการชิงดีระหว่างกลุ่มผู้ปกครองมากกว่า เพราะเมื่อพระยาพหลฯดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็มีได้นำเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรมมาใช้

การยุบสภาครั้งแรกของประเทศไทยนี้ถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญที่สุดในการปกครองระบบรัฐสภา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการยุบสภาเป็นสิ่งที่กระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และได้วางหลักหรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์การยุบสภาทั่วไปจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการดังนี้

1. จะต้องม็องค์กรผู้แทนราษฎร อันได้แก่ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้ทำหน้าที่หลักคือ นิติบัญญัติภายในระยะเวลาอันจำกัด
2. การกระทำของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นองค์กรอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหาก โดยได้รับอำนาจหรือสิทธิให้ยุบสภาได้

<sup>30</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย

(พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมนักวิทยาศาสตร์, 2516) , หน้า 21.

3. การเรียกประชุมรัฐสภาชุดใหม่ กล่าวคือ ให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่<sup>31</sup>

ซึ่งการยุบสภาครั้งแรกของไทยประกอบด้วยเกณฑ์การยุบสภาทั้ง 3 ประการคือ

1. เป็นสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง ของประชาชน
2. ฝ่ายบริหารยุบสภาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 10 ธันวาคม 2475 และ
3. จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ ภายใน 90 วันหลังจากการยุบสภา

โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาเหตุของ การยุบสภาในครั้งนี้มาจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารกับรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ หรือกล่าวได้ว่าเป็นการที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเพื่อถ่วงดุลย์กับฝ่ายนิติบัญญัติตามวิถีทางระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นการถูกต้องสอดคล้องตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

แต่อย่างไรก็ตาม การยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจความขัดแย้งดังกล่าวนี้ (Conflict between Government and Parliament) เป็นการปฏิบัติตามกลไกของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาเท่านั้น เพราะในทางปฏิบัติแล้วขณะนั้นเราไม่มีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง มีนโยบายของตนเองอันจะเป็นแนวทางชี้ให้ประชาชนเห็นว่า ถ้าเลือกพรรคที่เข้มแข็ง มีนโยบายที่สอดคล้องกับรัฐบาลแล้ว หมายความว่าเห็นด้วยกับรัฐบาล แต่ถ้าเลือกพรรคที่เข้มแข็งที่มีความคิดอ่านและนโยบายไม่สอดคล้องกับรัฐบาลแล้ว เป็นการแสดงให้เห็นว่าประชาชนมิได้เห็นชอบกับรัฐบาลในความขัดแย้งซึ่งเป็นผลให้ต้องยุบสภาเพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่<sup>32</sup> ด้วยเหตุนี้ผลการเลือกตั้งภายหลังการยุบสภาจึงปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากเป็นชุดเดิมเกือบทั้งสิ้น<sup>33</sup>

<sup>31</sup> B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, p. 11.

<sup>32</sup> นรนิติ เศรษฐบุตรและโกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, เมืองไทยในระบบรัฐสภา, หน้า 79-80.

<sup>33</sup> บัญชา แก้วเกตุทอง, 36 รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยของไทย (กรุงเทพฯ: รุ่งเรืองธรรม, 2520) , หน้า 83.

และพันเอกหลวงพิบูลสงครามได้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยหลวงพิบูลสงครามสำนักคิดว่า แม้แต่พระยาพหลฯซึ่งเป็นหัวหน้านำคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นผู้อาวุโสสูง ได้รับความเชื่อถือจากสมาชิกสภาจำนวนมาก แม้กระนั้นยังพบอุปสรรคจนกระทั่งต้องลาออกและยุบสภาเลือกตั้งใหม่อีกแทบจะเอาตัวไม่รอด ฉะนั้นพอมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯได้สองวัน หลวงพิบูลสงครามจึงแถลงทางวิทยุกระจายเสียงมีสาระสำคัญว่า "การบริหารประเทศจะเป็นไปได้ รัฐบาลจะต้องมีเสถียรภาพมั่นคง ฉะนั้นขอให้มีการเมืองที่มุ่งทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลพึงสังวรไว้"<sup>34</sup>

บทวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภา พ.ศ. 2488

เหตุผลที่อ้างในการยุบสภา พ.ศ. 2488 โดย ม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมชนายกรัฐมนตรี พิจารณาได้จากแถลงการณ์ของรัฐบาลลงวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2488<sup>35</sup> สรุปได้ว่า เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้รับเลือกตั้งมาเป็นเวลา 7 ปี เป็นสภาผู้แทนที่มีอายุยาวที่สุด ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ไปจนกระทั่งพ.ศ. 2488<sup>36</sup> ด้วยเหตุนี้ สมาชิกสภาจึงมิได้สะท้อนมติมหาชนอีกต่อไป โดยยกตัวอย่างคราวที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามและได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรงในสภา

เหตุผลเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นเหตุผลที่ชอบด้วยการปกครองในระบบประชาธิปไตย กล่าวคือผู้แทนราษฎรที่อยู่ในวาระเกินที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นเวลานานเช่นนี้อาจมีความคิดเห็นที่แตกต่างกับความต้องการของราษฎรก็เป็นได้ จึงควรให้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้ทำการเลือกตั้งผู้แทนฯเข้าไปใหม่ กรณีเช่นเดียวกันนี้ก็ปรากฏขึ้นในประเทศอังกฤษ กล่าวคือ รัฐสภาซึ่งได้รับการเลือกตั้งเมื่อปลายปี ค.ศ. 1910 (พ.ศ. 2453) ได้รับการต่ออายุโดยกฎหมายจนถึงปี ค.ศ. 1918 (พ.ศ. 2481) เนื่องจากเป็นช่วงเวลาแห่งสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ไม่สะดวกต่อการเลือกตั้งและรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1935 (พ.ศ. 2478) ก็ได้รับการต่ออายุโดยเหตุผลเดียวกันในช่วงสงคราม

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 88-89.

<sup>35</sup> โปรดดูวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ บทที่ 3 , หน้า 77-79.

<sup>36</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย ,



โลกครั้งที่สอง จนถึงปี ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488)<sup>37</sup> สภาที่ได้รับการต่ออายุทั้งสองครั้งนี้ได้ถูกยุบต่อมาภายหลังตามลำดับ กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1918 ยุบโดยนายลอยด์ จอร์จ ด้วยเหตุผลประการหนึ่งคือ สภาได้สิ้นสุคนหาที่ตัวแทนของประชาชนแล้ว และอยู่เกินวาระตามกฎหมายมาก และในปี ค.ศ. 1945 ยุบโดยนายเซอร์ซิล โดยมีเหตุผลเช่นเดียวกันรวมอยู่ด้วย แม้ในการยุบสภาของอังกฤษทั้งสองครั้งนี้จะมีเหตุผลที่สำคัญคือ เพื่อประโยชน์ของพรรครัฐบาล (Party politics) ก็ตาม<sup>38</sup>

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทย จากการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมปรากฏว่ารัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ตั้งอยู่ในวงล้อมอิทธิพลของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งทำความอึดอัดใจให้แก่หัวหน้าคณะรัฐบาลมาก<sup>39</sup> ทั้งนี้เนื่องจาก ม.ร.ว.เสนีย์ฯ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีเพราะเป็นบุคคลที่นายปรีดีฯ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเห็นเหมาะสม โดยเป็นบุคคลที่ทางสัมพันธมิตรเชื่อถือและเกรงใจ กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีใฝ่ฝักใฝ่ร่วมกับญี่ปุ่นหรือรัฐบาลจอมพลแปลกมาก่อน<sup>40</sup> เมื่อได้รับตำแหน่งและบริหารประเทศไปได้ระยะหนึ่งทำให้ ม.ร.ว.เสนีย์ฯ เริ่มรู้สึกว่าการเมืองเป็นเรื่องยุ่งและที่สำคัญคือ สภาผู้แทนราษฎรไทยในยุคนั้นไม่ยอมอ่อนข้อกับฝ่ายบริหารง่าย ๆ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าสภาในขณะนั้นได้มีการยุบอายุสมาชิกในระหว่างสงครามโดยมีต้องมีการเลือกตั้งกันใหม่หรืออาจเป็นเพราะเหตุการณ์บ้านเมืองบังคับให้ต้องยอมรับ ม.ร.ว.เสนีย์ฯ เป็นนายกรัฐมนตรีเนื่องจากคนอื่นไม่เหมาะสมเท่า ครั้นเมื่อเหตุการณ์จำเป็นที่บีบบังคับให้ต้องรับเอา ม.ร.ว.เสนีย์ฯ เป็นนายกรัฐมนตรีค่อย ๆ คลี่คลายลงสภาจึงเริ่มแข็งข้อต่อรัฐบาลอีก ด้วยเหตุนี้เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐบาลเป็นไปด้วยความมั่นใจ คือได้รับความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบจากสภาที่ประชาชนเลือกมาโดยตรง ม.ร.ว.เสนีย์ฯ จึงตัดสินใจยุบสภา<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Ivor Jennings, Cabinet Government, p. 412.

<sup>38</sup> B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, pp. 242-243.

<sup>39</sup> ประยูต สิริพิพันธ์, ประวัติการเมืองไทย, หน้า 530.

<sup>40</sup> นرنิตี เศรษฐบุตตรา, เมืองไทยในระบบรัฐสภา, หน้า 101.

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 105-106.

การยุบสภาครั้งนี้เป็นการยุบสภาที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในระบบรัฐสภาดังนี้

1. เป็นสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน
2. ฝ่ายบริหารยุบสภาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 10 ธันวาคม 2475
3. จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ ภายใน 90 วันหลังการยุบสภา

และเห็นได้ว่ามีมูลเหตุเพราะสภามีได้กระทำหน้าที่เป็นผู้แทนราษฎรอีกต่อไป (Parliament does not represent the electorate) เพราะได้รับเลือกตั้งมานานโดยมีการต่ออายุถึง 2 ครั้งและมีความคิดเห็นขัดแย้งกับรัฐบาลในการบริหารแผ่นดิน<sup>42</sup> จึงสมควรเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใหม่ตามความต้องการอย่างแท้จริง

ดังนั้น การยุบสภาครั้งนี้ถือเป็นการกระทำตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นการถามประชาชนเจ้าของประเทศ โดยรัฐบาลต้องการความมั่นใจว่า ประชาชนมีความคิดเห็นอย่างไร<sup>43</sup>

การเลือกตั้งภายหลังการยุบสภาครั้งนี้ได้จัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2489 ซึ่งตามความจริงแล้วได้มีการหาเสียงล่วงหน้ากันเกือบปี บางท้องที่ผู้สมัครก็ไปหลอกลวงประชาชนว่าตนเป็นตัวแทนของรัฐบาล ถ้าเลือกตนเข้าไปจะนำเอาพันธุ์ผักต่างๆ มาแจกบ้าง จึงมีการร้องเรียนกันเข้ามายังรัฐบาลและการหาเสียงเลือกตั้งในครั้งนั้นก็เริ่มจะมีการจับกลุ่มเป็นพรรคการเมืองกันขึ้นมากันบ้างแล้ว เช่น พรรคก้าวหน้า พรรคประชาชน เป็นต้น<sup>44</sup> แต่ถึงกระนั้นผลการเลือกตั้งก็ไม่สามารถชี้ชัดได้ว่า ประชาชนได้มอบอาณัติต่อพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองใดให้ได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาเพื่อจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพต่อไป ทั้งนี้โดยพิจารณาได้จากการเลือกนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ เมื่อการเลือกตั้งผ่านพ้นไปแล้วก็ได้มีการเถียงกันว่าใครจะเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีโดยมิได้คำนึงถึงเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองเป็นฐาน ประชาชนต่างคาดกันว่า

<sup>42</sup> สมภพ โทตระกิตย์, "รัฐธรรมนูญไทย," คูลพาท 11 (เมษายน 2507) : 41.

<sup>43</sup> โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, "ประชาธิปไตยกับการยุบสภา," แนวโน้มการเมืองไทยหลังยุบสภา-เลือกตั้ง'29 ผู้การจัดตั้งรัฐบาล (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2529), หน้า 10-11.

<sup>44</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, เมืองไทยในระบบรัฐสภา, หน้า 107.

คงจะเป็นนายปรีดีฯ "รัฐบุรุษอาวุโส" แต่นายปรีดีฯปฏิเสธไม่ยอมเป็นนายกรัฐมนตรีโดยอ้างว่า สุขภาพไม่สมบูรณ์ จากนั้นนายปรีดีฯสภาก็มองกลับไปที่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช แล้วจึงหันไปยังนาย ตีแรก ชัยนาม ในที่สุดสภาก็เลือกนายควง อภัยวงศ์อดีตนายกรัฐมนตรีสมัยสงครามเข้ามาเป็นหัวหน้า รัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง<sup>45</sup>

บทวิเคราะห์เหตุผลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภา พ.ศ. 2516

เป็นที่สังเกตได้ว่าสถานการณ์บัญญัติที่ถูกยุบในครั้งนี้มีใช่สภาที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปของ ประชาชน ประกอบกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ที่มีผลบังคับใช้อยู่ใน ช่วงระยะเวลานั้นก็ได้จัดรูปการปกครองแบบระบบรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องจากถ้าเป็นประเทศที่จัดรูป การปกครอง ระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติให้มีดุลย์อำนาจระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา คือ ให้ฝ่ายบริหารควบคุมสถานการณ์บัญญัติได้ด้วยวิธีการยุบสภา และให้สถานการณ์บัญญัติควบคุมรัฐบาลได้ด้วย วิธีการตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจเป็นต้น<sup>46</sup> แต่ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับดุลย์อำนาจระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาแต่ประการใด เลย กล่าวคือ ไม่มีหลักการว่ารัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อสภา สมาชิกรัฐสภามีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาล รัฐบาลมีสิทธิยุบสภาเป็นต้น<sup>47</sup>

เหตุผลที่รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์อ้างในการยุบสภาปรากฏในพระราชกฤษฎีกายุบ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ พุทธศักราช 2516<sup>48</sup> คือ สมาชิกสภาจำนวนมากได้ลาออกเป็นเหตุให้ไม่ครบองค์ประชุมของสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติ จึงยุบสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติและแต่งตั้งสมาชิกสภา นิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นใหม่เป็นการสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

<sup>46</sup> สมภพ โทตระกิตย์, "รัฐธรรมนูญไทย," : 40.

<sup>47</sup> สุขุม นวลสกุล, วิทยา นภาศิริกุลกิจและวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, การเมืองการปกครองไทย, หน้า 114-115.

<sup>48</sup> โปรดดูวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ บทที่ 3 , หน้า 83.

จากสถานการณ์ทางการเมืองก่อนมีการยุบสภาครั้ง<sup>49</sup> แสดงให้เห็นว่ามีการเคลื่อนไหวของประชาชนที่ต้องการให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันของประชาชนขณะที่บ้านเมืองตกอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลจอมพลถนอม จนนำมาสู่การจลาจลและเปลี่ยนรัฐบาลใหม่เป็นรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์เพื่อบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ซึ่งงานชิ้นแรกที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วคือ การร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยตามคำเรียกร้องของนิสิตนักศึกษาและประชาชน โดยมีเหตุการณ์ที่น่าสังเกตคือ นักศึกษาและประชาชนได้ทำหนังสือส่งถึงสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ลาออกจากตำแหน่งเพื่อเปิดทางให้รัฐบาลแต่งตั้งสมาชิกชุดใหม่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนไม่ยอมรับสภานิติบัญญัติที่มาจากการแต่งตั้งในสมัยจอมพลถนอม ด้วยเหตุนี้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงพร้อมใจกันลาออกเกือบทั้งหมดเป็นเหตุให้ไม่ครบองค์ประชุม รัฐบาลจึงยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยอาศัยอำนาจในมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 เพียงมาตราเดียวเท่านั้น ซึ่งมีข้อความว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในกรตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย"

การกระทำเช่นนี้ของรัฐบาลย่อมเห็นได้ว่าเป็นการหาทางออกในปัญหาทางการเมืองด้วยวิธีการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งอาจวิเคราะห์เหตุผลเหตุของการยุบสภาในครั้งนี้ได้ว่าสืบเนื่องมาจากก่อนหน้าที่สมาชิกสภานิติบัญญัติจะลาออกเกือบหมด กล่าวคือ เหลือสมาชิกอยู่เพียง 11 คนนั้นได้มีการจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติขึ้น เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2516 เพื่อทำหน้าที่เลือกบุคคลผู้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ อาชีพ วิชาความรู้ ตลอดจนทรรศนะและแนวความคิดทางการเมืองกว้างขวางกว่าสมาชิกสภาชุดเดิม แล้วนำรายชื่อบุคคลดังกล่าวขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง<sup>50</sup> ด้วยเหตุนี้สมาชิกสภาชุดเดิมจึงพร้อมใจกันลาออก และเป็นผลให้ไม่ครบองค์ประชุมในที่สุด รัฐบาลจึงหาทางออกดังกล่าว

ส่วนการหาทางออกด้วยวิธีการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ถ้าพิจารณาตามมาตรา 6 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ซึ่งกำหนดว่า

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 38-50.

<sup>50</sup> สมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523) , หน้า 18.

ให้มีสถานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยเก้าสิบเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์

สมาชิกภาพของสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติมีวาระคราวละสามปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ซึ่งออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกได้

ถ้าตำแหน่งสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามวาระ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งบุคคลผู้มีความสมบัติตามวรรคหนึ่งเข้ามาเป็นสมาชิกแทนก็ได้ ในกรณีที่ได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกซึ่งเข้ามาแทนนั้นย่อมอยู่ในตำแหน่งได้เพียงครบตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

จากบทบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่าเมื่อสมาชิกสภาว่างลงเพราะลาออกนั้น พระมหากษัตริย์ทรงสามารถแต่งตั้งสมาชิกใหม่เข้ามาแทนได้ โดยสมาชิกที่เข้ามาแทนนั้นจะอยู่ในตำแหน่งได้เท่ากับวาระของผู้ที่ตนแทนเท่านั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกอยู่ในวาระได้คราวละ 3 ปี ดังนั้นถ้าเป็นกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกแต่ละคนไม่เท่ากัน และถ้าเลือกวิธีการแต่งตั้งสมาชิกใหม่แทนซึ่งมีจำนวนถึงสองร้อยกว่าคนนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกแต่ละคน อันเป็นปัญหาซ้อนระยะเวลาคาบเกี่ยวกัน (overlap) และอาจนำมาสู่ความวุ่นวายในด้านการเป็นสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งเข้ามาใหม่ (new blood) ที่มีเสียงข้างมากเกิดขัดกับสมาชิกสภาชุดเดิมที่มีเพียง 11 เสียง ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่า การที่นายกรัฐมนตรีเลือกวิธียุบสภาแทนการแต่งตั้งสมาชิกชุดใหม่เข้าไปแทนชุดเดิมนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความวุ่นวายดังกล่าว

สำหรับกรณีที่ฝ่ายบริหารอ้างมาตรา 16 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 เพื่อยุบสถานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นถือได้ว่าไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้อง เนื่องจากมาตรานี้บัญญัติถึงพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายของพระมหากษัตริย์เท่านั้น และการใช้อำนาจยุบสภาจะต้องมีรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยตรง และไม่อาจตีความมาตรา 16 ได้ว่า เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญให้รวมถึงการออกพระราชกฤษฎีกายุบสภารวมอยู่ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากขณะนั้นการปกครองประเทศมิใช่การปกครองระบบรัฐสภา

กล่าวได้ว่าการยุบสถานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งนี้มิใช่เป็นการยุบสภาในความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เนื่องจากขาดองค์ประกอบหรือเงื่อนไขดังต่อไปนี้



1. สภาที่ถูกยุบมิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามา
2. ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา ทั้งนี้เนื่องจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 มิได้บัญญัติมอบอำนาจไว้
3. หลังจากการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วก็ได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาฯ ชุดใหม่โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ได้แต่งตั้งบุคคลเข้ามาใหม่โดยการคัดเลือกของสมาชิกแห่งชาติแทน

จากการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้นย่อมแสดงให้เห็นมูลเหตุที่แท้จริงได้ว่าเป็นความจำเป็นทางการเมืองที่กดดันให้ฝ่ายบริหารต้องใช้การยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อหาทางออกในทางตันของปัญหาดังกล่าว (Political deadlock) อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาด้วยวิธีการนี้โดยที่ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรองรับหรือให้อำนาจไว้ย่อมเป็นการไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการอ้างมาตรา 16 เป็นที่มาแห่งอำนาจในการกระทำเช่นนี้อาจนำมาซึ่งทรศนะหรือแนวปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องต่อไปในอนาคตได้ และจากการศึกษาค้นคว้าหลักการยุบสภาของต่างประเทศนั้นก็ปรากฏว่าเคยมีประเทศใดยุบสภาที่มาจากกาแต่งตั้งเช่นนี้ ดังนั้นการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งนี้จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

#### บทวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภา พ.ศ. 2519

ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชอ้างเหตุผลในการยุบสภาครั้งนี้ตามที่ปรากฏในคำปรารภของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2519 และคำปราศรัยต่อประชาชนสรุปได้ว่าเนื่องมาจากเสถียรภาพของรัฐบาลผสมหลายพรรคไม่มั่นคง สาเหตุเพราะผู้แทนราษฎรที่ไม่มีอุดมการณ์ถือโอกาสกดดันรัฐบาลเพื่อประโยชน์ส่วนตน<sup>51</sup>

แต่ภายหลังการยุบสภาแล้ว ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ก็ได้กล่าวถึงการตัดสินใจยุบสภาในครั้งนี้เกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของพรรคฝ่ายค้านเพื่อล้มรัฐบาลในสภาว่า

ได้รับเอกสารจากนายทหารชั้นผู้ใหญ่ว่ามีการสัญญากันระหว่างพรรคประชาชนพิทักษ์กับพรรคฝ่ายซ้ายว่า เมื่อจัดตั้งรัฐบาลร่วมกันแล้วจะมีการตั้งกรรมการเหนือรัฐบาล สามารถล้มมติคณะรัฐมนตรีได้ ยิ่งกว่าสถานโยบายแห่งชาติเสียอีก ซึ่งก็ไม่เชื่อ แต่นายทหารเหล่านั้นเชื่อว่าเขาจะทำกันจริงๆ และท่านก็อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติได้ จึงต้องยุบสภาเพื่อระงับการ

<sup>51</sup> โปรคตุวิทยานพนธ์ฉบับนี้ บทที่ 3 , หน้า 88-89.

ปฏิกิริยาโต้ตอบ<sup>52</sup>

นอกจากนี้ นายแคล้ว นรปติ หัวหน้าพรรคแนวร่วมสังคมนิยมให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2519 ว่า "เชื่อว่าการยุบสภาผู้แทนฯ ครั้งนี้มีทหารหนุนหลังอยู่แน่นอน เพราะกลัวว่าฝ่ายซ้ายจะมาจัดตั้งรัฐบาล"<sup>53</sup>

อาจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าวว่า "การกระทำครั้งนี้ (ยุบสภา) ถือเป็น การรัฐประหาร ของทหารกับ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช"<sup>54</sup>

จากถ้อยคำดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการยุบสภาในครั้งนี้ ทหารเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจยุบสภาด้วย ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายทหารซึ่งมีความคิดแบบอนุรักษนิยมไม่ต้องการให้พรรคฝ่ายซ้ายเข้ามาร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ถ้ารัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ไม่ได้รับความไว้วางใจและขอลาออก พรรคประชาธิปไตยจะต้องจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคฝ่ายซ้าย

อย่างไรก็ตาม มีการแสดงความคิดเห็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการตัดสินใจยุบสภาของ นายกรัฐมนตรีโดยบุคคลต่างๆ ดังนี้

นายบุญชู โรจนเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เลขาธิการพรรคกิจสังคมให้ความเห็นว่า พรรคต่างๆ ในกลุ่มสหพรรคที่มาร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลนั้น มิได้รวมด้วยอุดมการณ์ หมายความว่าเมื่อแนวความคิดของพรรคกิจสังคมเป็นที่ยอมรับว่าเป็นแนวความคิดที่จะใช้แก้ปัญหาของบ้านเมืองในระบอบนั้นได้ อาทิเช่น ให้ความเจริญให้กับประชาชนส่วนใหญ่ในด้านการทำมาหากิน ในด้านเกี่ยวกับรายได้ มาตรฐานการครองชีพให้ดีขึ้น รวมทั้งสร้างความสงบสุขภายในประเทศให้มีความร่มเย็น มีความปลอดภัยในการดำรงชีพและอื่นๆ แล้ว เราก็ถือเป็นอุดมการณ์ที่จะยึดเพื่อ

<sup>52</sup> ทวีล เปลี่ยนศรี, "เสถียรภาพรัฐบาลผสมของไทย: ศึกษาเปรียบเทียบรัฐบาลชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2518-12 มกราคม 2519) กับรัฐบาลชุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน-6 ตุลาคม 2519)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523) , หน้า 203.

<sup>53</sup> นพดล ศรีสุข, "บทบาทของรัฐสภาไทย พ.ศ. 2518: ศึกษาด้านการรวมกลุ่มพรรค และความขัดแย้ง," หน้า 256.

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน.

การบริหาร แล้วก็มีมาร่วมดำเนินการตามแนวความคิดนี้ให้สำเร็จก็จะทำให้การบริหารงานแผ่นดิน  
 เป็นไปด้วยความราบรื่น ความแตกแยกจะมีขึ้นได้ก็เฉพาะมีการผิดอุดมการณ์ในการทำงานหรือมีการ  
 ดำเนินการในลักษณะที่ไม่เกิดผลสำเร็จตามความมุ่งหมายและไม่สามารถประนีประนอมกันได้เท่านั้น  
 แต่ในข้อเท็จจริงที่รัฐบาลประสพอยู่มิใช่เป็นไปตามนั้น อุดมการณ์หรือการทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วน  
 รวมไม่มีใครพูดถึง เขาพูดถึงแต่เรื่องผลประโยชน์ ตำแหน่ง คำนึงถึงแต่สิทธิ อำนาจของแต่ละ  
 ฝ่ายควรจะมีความน้อยแตกต่างกันอย่างไรเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลก็ได้พยายามสนองความต้องการต่างๆ  
 ให้แก่แต่ละฝ่ายเรื่อยมา จนในที่สุดได้พิจารณาเห็นว่าไม่อาจจะสนองความต้องการหรืออำนาจผลประโยชน์  
 ต่อไปได้อีกแล้ว เห็นควรจะยุติเสียที เพราะถ้าหากสนองต่อไปแล้วจะก่อให้เกิดผลเสีย  
 หายต่อบ้านเมืองได้ ดังนั้น ในฐานะที่มีความรับผิดชอบจึงได้ตัดสินใจยุบสภา เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้  
 ตัดสินว่าควรจะเลือกผู้แทนฯเข้ามาทำงานตามเดิมหรือควรจะเปลี่ยนแปลงใหม่<sup>55</sup>

พล.ต. ประมาณ อติเรกสาร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม  
 หัวหน้าพรรคชาติไทยเห็นด้วยที่นายกรัฐมนตรียุบสภา เพราะเนื่องจากขณะนั้นเสถียรภาพของรัฐบาล  
 ไม่มั่นคง<sup>56</sup>

นายปัญญา เกสรทอง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการกล่าวว่า รู้สึกดีใจที่ยุบ  
 สภาได้ หากไม่ยุบสภาแล้วก็ไม่รอด เป็นต้น<sup>57</sup>

ดร. นิพนธ์ ศศิธร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาเปลี่ยนใหม่ได้รับแต่งตั้ง  
 ให้เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้กล่าวถึงสาเหตุ  
 ที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ฯ ยุบสภาว่า "เป็นเพราะ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ฯกลัวฟังและคิดว่าถ้าให้มีการเลือกตั้งใหม่  
 แล้วตนเองคงจะชนะท่วมหัวเพราะเป็นทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

<sup>55</sup>สมาน ทองศรี, "ปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะ  
 กรณีรัฐบาลผสม ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช," หน้า 131-132.

<sup>56</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 132.

<sup>57</sup>เรื่องเดียวกัน.

รวมทั้งผลจากนโยบายผันเงินด้วย"<sup>58</sup>

กลุ่มอิทธิพลอื่น อาทิเช่น ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยและแนวร่วมต่อต้านเผด็จการแห่งชาติที่มี การเคลื่อนไหวโดยจัดให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับเบื้องหลังการยุบสภาขึ้นเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2519 ณ บริเวณท้องสนามหลวง การอภิปรายครั้งนี้มีนักการเมืองและบุคคลสำคัญหลายคนได้อภิปรายเกี่ยวกับการยุบสภาโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

พ.อ.สมคิด ศรีสังคม ประธานพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย อภิปรายว่าที่รัฐบาลยุบสภาเป็นเพราะเกรงว่าจะถูกฝ่ายค้านอภิปรายไม่ไว้วางใจ และองค์การนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (อมธ.) ก็ได้ออกแถลงการณ์ชี้เหตุที่รัฐบาลใช้อำนาจของฝ่ายบริหารยุบสภาผู้แทนฯ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ

1. เนื่องจากการแก่งแย่งชิงผลประโยชน์ภายในคณะรัฐบาล
2. เนื่องจากถูกต่อต้านจากประชาชนและวงการต่างๆ และการบริหารที่ไม่สามารถแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนได้

3. เนื่องจากการรวมตัวของพรรคฝ่ายค้าน และสุดท้ายศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ได้กล่าวสรุปถึงสาเหตุของการยุบสภาว่ามาจากปัจจัย 3 ข้อคือ

1. การโกงบ้านโกงเมือง ชัดก้นในผลประโยชน์
2. วิกฤตการณ์ที่สื่อให้เห็นว่ารัฐบาลไร้สมรรถภาพ เช่น เรื่องวิกฤตการณ์ชุมชนที่จังหวัดปัตตานีและของแพง

3. ธาตุแท้ของรัฐบาลที่ไม่เคยเห็นประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงเป็นต้น<sup>59</sup>

จากสถานการณ์ทางการเมือง และความคิดเห็นในช่วงระยะเวลาก่อนและหลังการยุบสภาครั้งนี้ สามารถวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภาได้ดังนี้

1. ความล้มเหลว ของรัฐบาลผสมหลายพรรค ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองมากพรรคเกินไปและการรวมกันของกลุ่มสหพรรคมีพื้นฐานมาจากผลประโยชน์มากกว่า

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 132-133.

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 133-134.

อุดมการณ์ร่วมกัน จึงมีความเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ต่างๆ จากรัฐบาลตลอดมา เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นต้น

2. การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลผสมหรือสหพรรคชุดนี้ไม่ประสบความสำเร็จในหลายด้าน จนเป็นเหตุให้พรรคฝ่ายค้านพยายามเคลื่อนไหวเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งเป็นการควบคุมรัฐบาลตามวิถีทางระบบรัฐสภาและมีแนวโน้มปรากฏชัดว่ารัฐบาลจะต้องแพ้อย่างแน่นอน

3. เพื่อหวังผลในการเลือกตั้งครั้งต่อไปที่จะจัดให้ขึ้นภายหลังการยุบสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผลงาน "นโยบายฝัน 2,500 ล้านบาทสู่ชนบท" ซึ่งนายกรัฐมนตรีคิดว่าเมื่อการเลือกตั้งครั้งใหม่พรรคกิจสังคมจะต้องได้เสียงสนับสนุนจากประชาชนเพิ่มมากขึ้นเพราะผลงานนี้<sup>60</sup>

4. สำหรับเหตุผลที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์อ้างว่ายุบสภาเพื่อระงับการปฏิบัติถ้าฝ่ายค้านขะมคิอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในสภานั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการหาทางออกในทางตันของปัญหาการเมืองขณะนั้น

ดังนั้น จึงพิจารณาได้ว่าการยุบสภาในครั้งนี้เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 122 ในลักษณะ ดังนี้

1. เป็นการถ่วงดุลย์อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติที่เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามมาตรา 159

2. เป็นการอุทธรณ์ต่อประชาชน (Appeal to the people) เพื่อให้ประชาชนตัดสินปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะด้วยความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรีเองหรือระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้ประชาชนเลือกพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดเข้ามาในสภาผู้แทนฯ เพื่อการจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพมั่นคงทำการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

3. เพื่อหวังประโยชน์สำหรับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลเอง ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป (Party politics) โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคกิจสังคม

4. เป็นการหาทางออกในปัญหาทางตันทางการเมือง (Political deadlock) ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ใช้วิธีการทำรัฐประหาร ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการชงกักันต่อ

<sup>60</sup> นพพล ศรีสุข, "บทบาทรัฐสภาไทย พ.ศ. 2518: ศึกษาด้านการรวมกลุ่มพรรคและความขัดแย้ง," หน้า 249.

การปกครองระบอบประชาธิปไตย นายกรัฐมนตรีจึงเลือกหนทางยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้แก่ประชาชน และป้องกันการรัฐประหารดังกล่าว

การยุบสภาครั้งนี้ถือได้ว่าถูกต้องตามเกณฑ์การยุบสภาทั่วไปดังนี้

1. สมาชิกผู้แทนที่ถูกลยุบนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน
2. ฝ่ายบริหารยุบสภาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 122 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517
3. หลังจากการยุบสภา ได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกใหม่เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519

อนึ่ง การเลือกตั้งได้จัดใหม่ขึ้นใหม่นั้น ปรากฏผลที่ค่อนข้างชัดเจนว่า ประชาชนเริ่มสนองตอบในทางการเมืองพอสมควร กล่าวคือ พรรคประชาธิปไตยซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านได้รับคะแนนเสียงเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยได้รับเลือกตั้งถึง 114 คน (เดิมปี 2518 ได้ 72 คน)<sup>61</sup> ซึ่งถือว่าไม่เคยปรากฏว่าพรรคการเมืองใดจะได้มากถึงขนาดนั้น<sup>62</sup> แต่อย่างไรก็ตาม พรรครัฐบาลที่สำคัญ ๆ ก็ได้รับคะแนนเพิ่มขึ้นเช่นกัน อาทิเช่น พรรคชาติไทย 56 คน (เดิม 28 คน) พรรคกิจสังคม 45 คน (เดิม 18 คน) เป็นต้น<sup>63</sup> แต่ที่น่าสังเกตคือ ผลการเลือกตั้งแสดงให้เห็นว่าการใช้กลไกการยุบสภาของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ได้ส่งผลร้ายต่อตัวนายกรัฐมนตรีเอง เนื่องจาก ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ไม่ได้รับการเลือกตั้งในคราวนั้น<sup>64</sup> อาจกล่าวได้ว่าประชาชนเห็นด้วยกับพรรคฝ่ายค้านมากกว่า แม้ว่าประชาชนเริ่มมีบทบาทที่เด่นชัดขึ้นก็ตาม แต่ผลก็ยังไม่เพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพได้อย่างแท้จริงเพราะไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับชัยชนะอย่างเด็ดขาดเพื่อจัดตั้งรัฐบาลได้โดยลำพัง แต่ต้องอาศัยความสนับสนุนจากพรรคอื่นในรูปรัฐบาลผสมต่อไป

<sup>61</sup> กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์มติชน, นี่คือประเทศไทย, หน้า 127.

<sup>62</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณปัจจุบัน, หน้า 175.

<sup>63</sup> กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์มติชน, นี่คือประเทศไทย, หน้า 127-129.

<sup>64</sup> โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์, "ประชาธิปไตยกับการยุบสภา," แนวโน้มการเมืองไทยหลังการยุบสภา-เลือกตั้ง'29 สู่การจัดตั้งรัฐบาล, หน้า 11.

บทวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภา พ.ศ. 2526

จากคำปรารภในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526 ประกอบกับข้อความในสาส์นของนายกรัฐมนตรีถึงประชาชนแสดงให้เห็นเหตุผลที่รัฐบาลใช้อำนาจในการยุบสภาครั้งนี้ว่า ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนมีความเห็นก้ำกึ่งกันในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องดำเนินการเช่นนี้เพราะอาจเกิดความขัดแย้งและความรุนแรงอันเนื่องมาจากวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ แบบใหม่<sup>65</sup>

เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 พลเอกเปรมฯ ได้ชี้แจงเพิ่มเติมกรณีที่ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาอันเป็นการแถลงโดยไม่เปิดโอกาสให้มีการซักถามว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น รัฐบาลจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับด้วย ให้เป็นหน้าที่ของสภา ในสองครั้งได้มีการพูดถึง การเลือกตั้งของผู้สมัครและผู้เลือกตั้งในแบบแบ่งเขต เรียงเบอร์ แสดงว่าประชาชนจำนวนมากมีความเคยชินและต้องการการเลือกตั้งแบบนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลจึงต้องยุบสภาตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่<sup>66</sup>

เกี่ยวกับการยุบสภาครั้งนี้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชและนายพิชัย รัตตกุลหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลให้ความเห็นไปในทางเดียวกันว่า พลเอกเปรมฯ ถูกกดดันจากหลายด้าน<sup>67</sup>

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าการยุบสภากระทำเมื่อรัฐสภาได้ลงมติในปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว กล่าวคือ ไม่นอมมติให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงถือได้ว่าประชาชนได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยกระทำผ่านทางรัฐสภา ตามหลักที่ว่าเจตน์เจ้านที่สภาผู้แทนราษฎรแสดงออกมามีว่าเป็นการถ่ายทอดเจตน์เจ้านางของประชาชน ซึ่งรัฐบาล จะต้องรับฟังและปฏิบัติตาม<sup>68</sup>

<sup>65</sup> ปรอดคูวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ บทที่ 3 , หน้า 93-94.

<sup>66</sup> กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์มติชน, นี่คือประเทศไทย, หน้า 100.

<sup>67</sup> เทศมอญไทย (นามแฝง), "ยุบสภาชัยชนะเสียสุดท้ายของฝ่ายทหาร," มติชนฉบับสุดสัปดาห์ 6 (3-9 เมษายน 2526) : 12.

<sup>68</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย, หน้า 1.

นักกฎหมายมหาชนบางท่านกล่าวว่า การยุบสภาครั้งนี้จะหาเหตุผลทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ยากยิ่ง เพราะรัฐบาลและรัฐสภามีได้มีความขัดแย้งกันแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐบาลวางตัวนิ่งเฉยและอยู่เหนือความขัดแย้งของกระแสความคิดสองแนวทางที่ขัดแย้งกันในปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จะพิจารณาว่าเป็นการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจเลือกของกระแสความคิดดังกล่าวก็เป็นไปไม่ได้ เพราะผลการเลือกตั้งทั่วไปไม่อาจนำมาแปรค่าหรือนำมาเป็นตัวบ่งชี้ได้ว่าประชาชนสนับสนุนหรือคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้เลย หรือหากจะตั้งสมมติฐานว่าเป็นการยุบสภาเพื่อหวังประโยชน์ในการได้คะแนนนิยมจากประชาชนเพิ่มขึ้นในการเลือกตั้งทั่วไป เหตุผลที่ระบุในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ไม่อาจตีความไปในหนทางนั้นได้ ยิ่งไปกว่านั้นนายกรัฐมนตรีผู้กราบบังคมทูลให้ยุบสภาและเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเองก็ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งและไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ อีกด้วย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการยุบสภาโดยให้เหตุผลจากความขัดแย้งทางความคิดในวิธีการเลือกตั้งครั้งนี้ยังคงเป็นปรากฏการณ์ใหม่และอยู่นอกเหนือขอบเขตของการศึกษาของทฤษฎีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญในปัจจุบันและซึ่งยังคงไม่อาจอธิบายได้<sup>69</sup>

จากการศึกษาบรรยากาศทางการเมืองในขณะนั้นอาจวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภาครั้งนี้ได้ โดยเฉพาะเนื่องจากกรณีที่ผ่านมาที่ฝ่ายกองทัพไม่สามารถผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สัมฤทธิ์ผลได้ โดยมีพรรคการเมืองบางพรรคดำเนินการด้วยการผลักดันของนายทหารบางคนในนามของกองทัพกองรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขของนายป๋วยจะ เกสรทองกับคณะได้รับสมญาว่า "รัฐธรรมนูญสี่เขียว" และเมื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่สำเร็จทางฝ่ายเสนอกก็ยังไม่ยอมรับ พยายามจะตีความเพื่อเอาชนะให้ได้ เมื่อรัฐบาลปิดสภาเสียก่อนย่อมจะก่อให้เกิดความไม่พอใจขึ้นได้

สำหรับเหตุผลอีกประการหนึ่งคือ เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของพลเอกเปรมฯเองที่จะได้มีโอกาสกลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใหม่อีกครั้งหนึ่ง เพราะถ้าหากการเลือกตั้งไม่ต้องกระทำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น ไม่บังคับว่าผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องสังกัดพรรคการเมือง และพรรคการเมืองที่มีสิทธิส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งจะต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และการออกเสียงเลือกตั้งไม่ต้องเลือกเป็นทีม หรือเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับ

<sup>69</sup>สุรพล สันติไกรพจน์, "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2526," : 161.





เลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งในแบบดังกล่าวย่อมเป็นการแน่นอนว่าโอกาสที่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งจะมีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นฝ่ายมีเสียงข้างมากเด็ดขาดและจัดตั้งรัฐบาลตามลำพังได้ย่อมมีน้อยมาก ผลสุดท้ายก็จะต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลผสมระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ อย่างที่เคยปฏิบัติมาแล้ว นอกจากนั้นพลเอกเปรมฯ ก็ตระหนักดีว่าความขัดแย้งหรือการแก่งแย่งตำแหน่งและผลประโยชน์กันระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ก็จะไม่สามารถทำความตกลงกันในปัญหาเรื่องควรจะมีมอบหมายตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้แก่หัวหน้าพรรคการเมืองใดได้ และกรณีเช่นนี้ แนวโน้มที่พรรคการเมืองเหล่านั้นจะขอให้พลเอกเปรมฯ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ย่อมมีอยู่สูง

จากเหตุการณ์ทางการเมืองดังกล่าว อาจพิจารณามูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภาครั้งนี้ได้ ดังนี้

1. เพื่อให้การเลือกตั้งยังคงดำเนินตามบทเฉพาะกาล คือ แบ่งเขต เรียงเบอร์และไม่ต้องสังกัดพรรค ดังที่นายมารุต บุณนาท รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกล่าวว่า "การออกพระราชกฤษฎีกายุบสภา เข้าใจว่าทำกันโดยไม่มองปัญหาให้รอบคอบ เพราะรีบร้อนเกินไป เพื่อต้องการให้การเลือกตั้งเสร็จก่อนบทเฉพาะกาลสิ้นอายุ"<sup>70</sup>

2. เป็นการหาทางออกในทางตันของปัญหาทางการเมือง (Political deadlock) เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นการประนีประนอมทางการเมืองโดยมิให้เกิดความรุนแรงอันสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งทางความคิดสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญกับฝ่ายคัดค้าน กล่าวคือ เป็นการรักษาเนื้อหาที่กองทัพมีความต้องการ ขณะเดียวกันก็เป็นเนื้อหาที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ต้องการ หากจะมีที่ไว้พอใจก็เฉพาะแต่วุฒิสมาชิกซึ่งไม่ยากให้มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง เนื้อหาอันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแม้แต่น้อย ถึงกระนั้นการยุบสภาของรัฐบาลก็ไม่ขัดกับวุฒิสมาชิกที่ต้องการให้ถึงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญไว้ เพราะรัฐบาลมิได้แก้ไขอะไรเลย เพียงแต่อาศัยเงื่อนไขก่อนสิ้นบทเฉพาะกาลเท่านั้น<sup>71</sup>

3. เพื่อให้พลเอกเปรมฯ มีโอกาสกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกสมัยหนึ่ง

<sup>70</sup> "ยุบสภาเข้าไป (ต่อ) . . . เปรม," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 29 (มีนาคม 2526),

<sup>71</sup> กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์มติชน, นี่คือประเทศไทยฯ, หน้า 107.

อนึ่ง ถ้าจะพิจารณาว่า พลเอก เปรมฯ ยุบสภา เนื่องจากใกล้สิ้นสุวาระตาม รัฐธรรมนูญ (End of life of Parliament approaching) ก็อาจ เป็นไปได้บ้างเนื่องจาก จากขณะนั้นเป็นช่วงเวลาใกล้จะถึงกำหนดเวลาให้มีการเลือกตั้งใหม่ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร จะมีอายุครบ 4 ปีในเดือนเมษายน 2526 แต่เหตุผลที่ค่อนข้างไม่มีน้ำหนักพอ เพราะขณะนั้น กำลังมีปัญหาทางการเมืองที่สำคัญกว่า กล่าวคือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ

การยุบสภาครั้งนี้ถือได้ว่าถูกต้องตามเกณฑ์การยุบสภา กล่าวคือ

1. สภาที่ถูกยุบมาจากการเลือกตั้งของประชาชน
2. ฝ่ายบริหารยุบสภาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 101 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521
3. หลังจากยุบสภาแล้ว ได้จัดให้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่โดยประชาชน เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526

และจากการวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภาครั้งนี้จะเห็นได้ว่ามิใช่กระทำเพื่อ คุลย์อำนาจ เพราะมิได้มีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง อีกทั้งการลงมติ ไม่อนุมัติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการไม่ไว้วางใจรัฐบาลในสภา เพราะ ฉะนั้น รัฐบาลจึงมิได้แพ้ในสภาแต่ประการใด แต่เป็นเพราะมีปัญหายุ่งยากทางการเมืองที่สำคัญ

ดังนั้น การยุบสภาครั้งนี้จึงถือได้ว่าเป็นการหาทางออกของรัฐบาลโดยวิถีทางการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการประนีประนอมต่อทุกฝ่าย และ ผลัก ภาระให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ เข้ามาใหม่ โดยไม่มีปัญหาทางการเมืองให้ประชาชน ต้องตัดสินใจโดยตรง

ผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 จึงไม่มีความหมายเป็นการตัดสินชี้ขาด ของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียง สนับสนุนจากประชาชนจนเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาดพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและดำเนิน นโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อีกครั้ง เป็นเหตุให้การจัดตั้งรัฐบาลยังคง เป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคเช่นเดิม<sup>72</sup>

<sup>72</sup> รายละเอียดผลการเลือกตั้งเพิ่มเติมโปรดดู กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์มติชน, นี่คือประเทศไทยฯ, หน้า 129.

บทวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภา พ.ศ. 2529

จากคำปรารภในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2529 จะสังเกตได้ว่า เหตุผลที่นายกรัฐมนตรีอ้างในการยุบสภาครั้งนี้ คือ สภาผู้แทนฯ ไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 ทั้งนี้เพราะสภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด แต่เนื่องมาจากความแตกแยกในพรรคการเมืองบางพรรค

จากการศึกษาสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงเหตุการณ์การยุบสภา แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยที่เป็นมูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภาในครั้งนี้คือ การกดดันเพื่อให้รัฐบาลลาออกจากตำแหน่ง โดยมีแนวร่วมจากหลายด้านและทำกันเป็นระบบ ได้แก่

1. พรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนฯ คือพรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่ที่สุด โดยการประกาศสนับสนุนให้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์อดีตหัวหน้าพรรคกิจสังคมที่ยังทรงอิทธิพลอยู่ในพรรคเป็นนายกรัฐมนตรีแทนพลเอก เปรมฯ

2. ความแตกแยกภายในพรรคกิจสังคมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลที่ใหญ่ที่สุด เริ่มต้นจากการที่นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์รองหัวหน้าพรรคกิจสังคมผิดหวังจากการปรับคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมา เพราะถูกปลดออกจากตำแหน่งพร้อมด้วยนายโกศล ไกรฤกษ์รองหัวหน้าพรรคซึ่งออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในโอกาสเดียวกัน ได้ทำการเคลื่อนไหวโดยนำกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนฯ พรรคกิจสังคมในอดีตเพื่อโค่นล้มรัฐบาลพลเอก เปรมฯ ด้วยการไม่อนุมัติพระราชกำหนดที่รัฐบาลเสนอให้สภาพิจารณาเพื่ออนุมัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือล้มรัฐบาลอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชนว่าไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยเหตุผลในพระราชกำหนด

นอกจากความแตกแยกภายในพรรคกิจสังคมแล้ว ยังมีความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลอีกบางพรรค ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์และพรรคประชากรไทย ทั้งนี้เนื่องจากมีสมาชิกสภาผู้แทนฯ ที่สังกัดพรรคทั้งสองดังกล่าวที่มาประชุมแต่ไม่อยู่ประชุมในขณะลงมติและบางส่วนออกเสียงคัดค้าน โดยไม่อนุมัติพระราชกำหนดเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 (2529)<sup>73</sup> ซึ่งความเคลื่อนไหวเหล่านี้เป็นการฝ่าฝืนกติการะบบรัฐสภา กล่าวคือ เป็นการฝ่า

<sup>73</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, "สภาพการเมืองก่อนการเลือกตั้ง '29," ใน แนวโน้มการเมืองไทยหลังยุบสภา-เลือกตั้ง '29 สู่การจัดตั้งรัฐบาล, หน้า 2.

ฝืนมติพรรคร่วมรัฐบาล

3. กลุ่มที่ต้องการเป็นผู้บริหารแผ่นดิน โดยเฉพาะทหารผู้สูญเสียอำนาจจากการก่อการกำเริบที่ไม่มีการต่ออายุราชการให้แก่ พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก

แนวร่วม 3 ฝ่าย เมื่อมาผนึกกำลังกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อล้มรัฐบาลโดยอาศัยวิถีทางรัฐธรรมนูญ แต่ไม่เคารพกติกาทางการเมือง จึงก่อให้เกิดการล้มพระราชกำหนดขึ้น โดยมีการประสานงานเป็นการภายในเพื่อหวังว่าเมื่อรัฐบาลแพ้ในสภา รัฐบาลจะต้องลาออกซึ่งตามประเพณีการเมืองที่เคยปฏิบัติกันมา เมื่อสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดที่รัฐบาลประกาศใช้แล้ว ย่อมถือว่าเป็นการแสดงความไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั่นเอง ซึ่งในอดีตรัฐบาลจะเลือกเอาวิธีลาออก เช่นจอมพล ป. พิบูลสงครามลาออกเมื่อสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดคนครบาลเพชรบูรณ์และพระราชกำหนดคหุบทบุรีมณฑล<sup>74</sup>

การยุบสภาครั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การยุบสภาโดยทั่วไป กล่าวคือ

1. สภาที่ถูกยุบมาจากการเลือกตั้งของประชาชน
2. ฝ่ายบริหารยุบสภาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 101 แห่งรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

3. ภายหลังการยุบสภาแล้ว ฝ่ายบริหารได้จัดให้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529

และจากบรรยากาศทางการเมือง (Political surrounding) แสดงให้เห็นว่าการยุบสภาครั้งนี้มีลักษณะ เป็นการคุ้ยอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติอันสืบเนื่องมาจากความแตกแยกภายในพรรคร่วมรัฐบาล การใช้มาตรการยุบสภาครั้งนี้อาจส่งผลให้พรรคการเมืองต่างๆ น่าจะได้เร่งปรับปรุงการเคารพต่อระเบียบวินัยภายในพรรค และดูเหมือนว่าการยุบสภาครั้งนี้แทบทุกฝ่ายจะยอมรับว่าเป็นการปฏิบัติตามเกณฑ์การปกครองที่ถูกที่ควร<sup>75</sup>

<sup>74</sup>คนกลาง (นามแฝง), "มองการเมือง," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 32 (4 พฤษภาคม 2529) : 11.

<sup>75</sup>โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์, "ประชาธิปไตยกับการยุบสภา," ใน แนวโน้มการเมืองไทย หลังยุบสภา-เลือกตั้ง '29, หน้า 9.

อย่างไรก็ตาม ยังมีมูลเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องใช้วิธียุบสภา กล่าวคือ โฆษกรัฐบาลได้เปิดเผยถึงการตัดสินใจของรัฐบาลว่า สภาชุดนี้เหลือเวลาทำงานอยู่อีก 11 เดือน ถ้าหากรัฐบาลตัดสินใจลาออกเสียตอนนี้ก็ต้องใช้เวลาอย่างน้อย 1 เดือนในการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ รัฐบาลใหม่เข้ามาบริหารกิจการบ้านเมืองยังไม่ทันจะได้ทำอะไรก็ต้องเลือกตั้งทั่วไปเสียแล้ว เพราะฉะนั้น จึงเลือกทางยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้ง สภาจะได้อยู่ในวาระ 4 ปี<sup>76</sup> ซึ่งจากมูลเหตุเพิ่มเติมนี้จะเห็นได้ว่า การเลือกวิธียุบสภาครั้งนี้ อนุโลมไปกับเหตุผลที่ว่า เนื่องจากอายุหรือวาระของสภาใกล้จะสิ้นสุดลง (End of life of Parliament approaching)

อนึ่ง ผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 ปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลได้คะแนนนำคือ ได้ถึง 100 คน มากกว่าปี 2526 เกือบเท่าตัว ส่วนพรรคกิจสังคม 51 คน น้อยกว่าปี 2526 เกือบเท่าตัว สำหรับพรรคฝ่ายค้าน โดยเฉพาะพรรคชาติไทยได้ 63 คน น้อยกว่าปี 2526 เพียงเล็กน้อย ดังนั้น กล่าวได้ว่าประชาชนเห็นด้วยกับรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคประชาธิปัตย์ สำหรับพรรคกิจสังคมก็ได้รับผลร้ายจากการยุบสภา เนื่องจากความแตกแยกภายในพรรคดังกล่าว ส่วนนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ซึ่งออกจากพรรคกิจสังคมไปตั้งพรรคสหประชาชาติไทยก็ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่และคะแนนที่พรรคสหประชาชาติไทยได้ก็มาเป็นอันดับ 4 กล่าวคือ ได้ 38 คน แต่อย่างไรก็ตาม ผลการเลือกตั้งก็มีได้ทำให้พรรคใดพรรคหนึ่งมีเสียงข้างมากเด็ดขาดพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้โดยลำพัง เช่นที่แล้วมา

การวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภาในประเทศไทยแต่ละครั้ง ส่วนใหญ่แล้วกล่าวได้ว่าฝ่ายบริหารใช้อำนาจภายในขอบเขตแห่งเจตนากรรมของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

1. เป็นการที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจยุบสภา เพื่อด่วงคูลย์กับฝ่ายนิติบัญญัติ
2. เป็นการมอบอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองในขั้นสุดท้ายให้กับประชาชนเป็นผู้ชี้ขาด ในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการอุทธรณ์ข้อขัดแย้งต่อประชาชน

<sup>76</sup>"การเมืองหลังยุบสภา," สู่อานาคต 6 (7-13 พฤษภาคม 2529) : 12.

นอกจากนี้ บ่อยครั้งที่ฝ่ายบริหารใช้กลไกการยุบสภา เพื่อเป็นการหาทางออกเฉพาะหน้า เมื่อพบทางตันเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองการปกครอง (Political deadlock) โดยวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา และบางครั้งอาจมีมูลเหตุเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปของพรรครัฐบาลรวมอยู่ด้วย

ผลการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารมีอิสระที่จะใช้อำนาจยุบสภาได้อย่างกว้างขวางภายใต้เจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและตามบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ๆ โดยฝ่ายบริหารสามารถอ้างเหตุผลในการยุบสภาได้มากมายเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดตามสถานการณ์ทางการเมืองในแต่ละยุคสมัย

แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาผลการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดให้มีขึ้นภายหลังการยุบสภาแต่ละครั้งในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการยุบสภาได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจาก ผลการเลือกตั้งแต่ละครั้งมิได้แสดงให้เห็นเจตจำนงที่ชัดเจนของประชาชน กล่าวคือผลการเลือกตั้งไม่อาจแปรค่าได้ว่าประชาชนมอบอาณัติให้กับพรรครัฐบาลหรือฝ่ายตรงข้ามเพื่อกำเนิการจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพด้วยการสนับสนุนในสภาจากสมาชิกสภาผู้แทนเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาด ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากปัจจัยทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยยังไม่เอื้ออำนวยตามหลักเกณฑ์การปกครองในระบบรัฐสภา ดังนี้

1. บทบาทของประชาชนกับการเลือกตั้ง โดยที่ระบบรัฐสภาเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองโดยผู้แทน (Representative Government) ซึ่งมีขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการประสิทธิภาพ โดยการให้สิทธิเสรีภาพและให้โอกาสแก่ประชาชนในการเข้าร่วมในกระบวนการปกครองให้มากที่สุด และโดยที่ประชาชนในระบบรัฐสภาถูกผลักดันให้อยู่ในฐานะของผู้ตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นการยอมรับในการมีส่วนร่วมในการควบคุมองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสองอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอในฐานะผู้ทรงอำนาจอธิปไตยจึงเป็นสาระสำคัญของระบบรัฐสภา และการขาดหลักเกณฑ์ประการนี้ไปก็ย่อมถือได้ว่ามิได้มีระบบรัฐสภาปรากฏขึ้นจริงในประเทศนั้นๆ<sup>77</sup> สำหรับประเทศไทยกล่าวได้ว่า "อำนาจอธิปไตยของปวงชน" เป็น

<sup>77</sup> แก้วสรร อติโพธิ และ สุรพล ลีนิติกรพจน์, "สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย," วารสารนิติศาสตร์ 14 (มีนาคม 2527) : 72.

เรื่องทางทฤษฎีเสียมากกว่า ประชาชนไม่เคยได้รับ "อำนาจตัดสินใจสุดท้าย"<sup>78</sup> จริงอยู่ ในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองคงจะมีเจตนาแน่วแน่ที่จะนำเอาระบอบประชาธิปไตยมาใช้ ความผิดพลาดของคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองอยู่ที่ไม่สามารถทำให้กระบวนการเมืองดำเนินจากล่างไปสู่นบนตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ เพราะคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในความว่างเปล่า คือหมายถึงเปลี่ยนแปลงการปกครองในสังคมที่ไม่มีขบวนการความคิดต่างๆ อยู่เลย รัฐธรรมนูญนิยามหากมีอยู่ก็จะมีอยู่แต่เฉพาะในกลุ่มผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง เท่านั้น และคณะผู้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองและผู้ปกครองทุกรุ่นต่อๆ มาสร้างฝ่ายบริหารให้แข็งแกร่งในทางที่ผิด คือมุ่งแต่จะหากำลังสนับสนุนในรัฐสภา ส่วนนอกรัฐสภานั้นเกือบจะไม่ได้มีการเหลียวแล อาทิ ไม่มีการวางแผนพัฒนาทางการเมืองในลักษณะที่จะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมือง และรวมกันเป็นพลังทางการเมืองขึ้นมา<sup>79</sup> ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงยังไม่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองอย่างแท้จริง ประกอบกับประชาชนชาวไทยก็ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นพลังทางการเมืองขึ้นมา ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลหลายประการ ประการแรกก็คือ ลักษณะการดำเนินชีวิต เป็นที่ทราบกันดีว่าคนไทยนั้นชอบดำเนินชีวิตอย่างง่าย ๆ เกลียดระเบียบวินัยข้อบังคับ ถือเอาความสะดวกเป็นใหญ่ ไม่ชอบยุ่งเกี่ยวกับสิ่งที่มีได้เกี่ยวข้องกับตนโดยตรง ไม่จริงจังกับชีวิต ชอบสนุกสนานไปวันๆ หนึ่ง ลักษณะการดำเนินชีวิตเช่นนี้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการก่อตัวของพลังทางการเมือง ประการที่สอง โดยประเพณีแล้วคนไทยมีความโน้มเอียงที่จะเคารพเชื่อฟังผู้ปกครอง ความคิดที่จะโต้แย้งคัดค้านไม่ค่อยจะมี เพราะฉะนั้นในเรื่องเกี่ยวกับระบบการเมืองไม่ค่อยจะมีปัญหาอะไรสำหรับคนไทย ระบบอะไรก็ได้ขอให้สร้างความร่มเย็นเป็นสุขมาสู่ก็แล้วกัน ความรู้สึกนึกคิดเช่นนี้ย่อมไม่ส่งเสริมการพัฒนาของพลังทางการเมือง<sup>80</sup>

ในประเทศไทยการเลือกตั้งปรากฏว่าเน้นกันที่ตัวบุคคลมาก ซึ่งมีผลก็คือ ทำให้ผู้เลือกตั้งได้ผู้แทนที่ตนรู้จักดี ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างผู้เลือกตั้งกับผู้แทนทำให้ระบอบการ

<sup>78</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตารักษ์, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย, หน้า 12.

<sup>79</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13.

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27.

เข้าลักษณะใกล้เคียงการปกครองโดยประชาชนได้มาก แต่การเลือกตั้งที่เน้นตัวบุคคลมากย่อมทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งสามารถทำตนเป็นอิสระต่อพรรคการเมืองหรือกลุ่มสมาชิกรัฐสภาที่ตนสังกัดอยู่ ทั้งนี้เพราะว่าการจะได้รับเลือกตั้งหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถส่วนบุคคลเป็นสำคัญ ชื่อเสียงของพรรคที่สังกัดอยู่อาจมีอิทธิพลชักจูงให้ผู้เลือกตั้งลงคะแนนเสียงให้ แต่ก็ไม่ใช่ว่าปัจจัยที่เกิดขาดความเป็นอิสระที่ผู้แทนมีต่อพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่ตนสังกัดอยู่นี้ย่อมเป็นชนวนทำให้สภาผู้แทนแตกแยก ไม่อาจตัดสินใจในปัญหาสำคัญ ระดับชาติออกมาได้ สภาวะการณ์เช่นนี้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของการปกครองระบบรัฐสภาเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ ในเมื่อสภาผู้แทนซึ่งเป็นที่มาของอำนาจบริหารไม่อาจทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักได้ รัฐบาลซึ่งต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาและรับผิดชอบต่อสภา ก็ย่อมจะต้องอ่อนแอ แยกขาดเสถียรภาพและประสิทธิภาพไปด้วย<sup>81</sup> และหากการเลือกตั้งยังคงเน้นที่ตัวบุคคลแล้ว พรรคการเมืองจะก่อตัวได้ยากมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะทำให้เจตจำนงของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งกระจุกกระจาย ไม่อาจรวมกันเป็นกลุ่มก้อนและสามารถแสดงออกมาได้ ในที่สุดผู้แทนที่ได้รับเลือกจะไม่สามารถทำงานให้เป็นที่ขึ้นเป็นอันได้ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของผู้เลือกตั้งของตนและผลประโยชน์ส่วนรวม<sup>82</sup>

อนึ่ง การกำหนดให้มีสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้ง รวมอยู่ด้วยกับสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง โดยให้มีอำนาจเท่ากันหรือเกือบเท่ากันนั้น ทำให้กลบเจตจำนงของประชาชน<sup>83</sup>

จากบทบาททางการเมืองของประชาชนทางการเมืองดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดผลการเลือกตั้งที่ไม่อาจแปรค่าเจตจำนงของประชาชนต่อปัญหาการเมืองการปกครองที่ฝ่ายบริหารเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพอย่างยิ่ง

2. พรรคการเมือง เป็นส่วนควบคู่ไปกับการปกครองโดยผู้แทน โดยมีบทบาทเป็นตัวจูงใจให้ทัศนคติอันคับแคบและความต้องการอันใช้ทิศทางของเอกชนเกิดเป็นระเบียบเป็นระบบ

<sup>81</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

<sup>83</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.



อันเป็นประโยชน์ต่อการปกครองโดยผู้แทน<sup>84</sup> แต่ผลการเลือกตั้งที่เน้นตัวบุคคลมากกว่าหลักการของคนไทยเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ระบบพรรคการเมืองบังเกิดขึ้นได้ยาก และเป็นชนวนทำให้สภาผู้แทนแตกแยก ดังจะเห็นได้จากการยุบสภาเมื่อ พ.ศ. 2519 และ พ.ศ. 2529 เป็นตัวอย่างของความแตกแยกภายในพรรคการเมืองอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคร่วมรัฐบาล

นอกจากนี้ ทางพรรคการเมืองเองก็มิได้ทำให้สมาชิกของพรรคยึดถือนโยบายของตนอย่างเคร่งครัดได้ ประกอบทั้งนโยบายของพรรคก็ไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลได้ ฉะนั้นประชาชนจึงไม่ค่อยตระหนักในนโยบายของพรรคเท่าใดนัก และนักการเมืองเองก็พยายามหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมหรือนโยบายของพรรคอย่างจริงจังแต่ประการใด รวมทั้งสมาชิกของพรรคยังมีการโยกย้าย สับเปลี่ยนพรรคอยู่เสมอ การย้ายสังกัดพรรคก็มีเหตุเนื่องจากผลประโยชน์ส่วนตนขัดกันเสียเป็นส่วนใหญ่<sup>85</sup> ลักษณะของความผูกพันเข้ามาเป็นพรรคการเมืองแบบของไทยเราที่แล้วมานั้น สามารถกล่าวได้ว่าเป็นการรวมกลุ่มกันอย่างหลวมๆ (loosely organized) และฉาบฉวยไม่มีลักษณะของการเป็นกลุ่มอิทธิพล (pressure group) อย่างแท้จริง<sup>86</sup> ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองของไทยจึงไม่สามารถเป็นตัวกลางอย่างแท้จริงเพื่อสรุปแนวทางเลือกอันมีความหมายให้แก่ประชาชน ประมวลปัญหาและเสนอนโยบายกับตัวบุคคลต่อประชาชน ผลการเลือกตั้งจึงปรากฏคะแนนเสียงที่แตกแยกออกไปในหลายพรรคการเมืองเป็นเหตุให้การจัดตั้งรัฐบาลไม่อาจหลีกเลี่ยงรูปแบบรัฐบาลผสมได้

3. ทหารกับการเมืองไทย ทหารไทยได้เข้าไปเกี่ยวข้องในวงการเมืองตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา<sup>87</sup> จนกระทั่งภายหลังเหตุการณ์วันที่ 14

<sup>84</sup> แก้วสรร อติโพธิ และ สุรพล ลีนิติไกรพจน์, "สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย," : 81.

<sup>85</sup> ปราชญ์ กล้าผจญ, "สภาพความเป็นประชาธิปไตยของไทย," ใน สัตรีการเมือง (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 263.

<sup>86</sup> อภิญญา จรุณพร, "ความไม่มั่นคงของพรรคการเมืองไทย," ใน สัตรีการเมือง, หน้า 198.

<sup>87</sup> วนิธิ เศรษฐบุตร, "ทหารกับการเมืองไทย," ใน แนวโน้มการเมืองไทยหลังยุบสภา, หน้า 23.

ตุลาคม พ.ศ. 2516 ทหารไทยได้ลอบหนาทของชนชั่วครว จากการเล่นการเมืองแบบออกหน้าออกตา เข้าไปอยู่หลังฉากมากขึ้น แต่ถึงอย่างไรทหารก็ยังมีอิทธิพลในเวทีการเมืองไทยอยู่นั่นเอง คงจะเห็นได้ว่าเมื่อพรรคประชาธิปไตยตั้งรัฐบาลในเดือนเมษายน พ.ศ. 2519 ก็ได้มอบตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมให้แก่ พลเอก กฤษณ์ สีวะรา แต่พลเอก กฤษณ์ดำรงตำแหน่งได้เพียง 3 วันก็ถึงแก่กรรม ทางพรรคประชาธิปไตยจึงเชิญพลเรือเอก สงัด ชลออยู่มาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแทน<sup>88</sup> แม้ในระยะหลังๆ บรรดานักการเมืองเองก็ยังคงยอมรับและสนับสนุนให้ทหารเข้ามามีบทบาทที่สำคัญในการบริหารประเทศ กล่าวคือ เสนอตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้แก่ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดิน แทนที่จะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนที่ควรรับตำแหน่งดังกล่าวตามการปกครองระบบรัฐสภาทั่วไป ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะความอ่อนแอของระบบพรรคการเมืองของไทยและตัวผู้แทนเองที่ให้ความเคารพยำเกรงต่อข้าราชการในตำแหน่งสูงๆ ที่มีอำนาจ<sup>89</sup> ประกอบกับทหารไทยมีบทบาทเกี่ยวพันกับการเมืองมาโดยตลอด และกองทัพเป็นฐานสำคัญของการเมืองมาทุกสมัย ทหารไทยในบางช่วงของประวัติศาสตร์จึงมีอุดมการณ์ทางการเมือง สามารถอาศัยศักยภาพจากการคุมกำลังและประสิทธิภาพขององค์การแบบทหารมาเป็นกลไกในการสร้างระบบการเมืองขึ้นตามอุดมการณ์ของตัว<sup>90</sup>

อิทธิพลของทหารซึ่งอยู่นอกเหนือระบบรัฐสภาดังกล่าว มีความสัมพันธ์กับมูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภาในประเทศไทยบ่อยครั้ง กล่าวคือ เมื่อ พ.ศ. 2519 กรณีเหตุการณ์ที่ทหารจะเข้ามาทำรัฐประหารรวมอยู่ด้วย อันเป็นเหตุให้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชอ้างในการตัดสินใจยุบสภาประการหนึ่ง เมื่อ พ.ศ. 2526 การเคลื่อนไหวให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งสำคัญได้เริ่มจาก

<sup>88</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

<sup>89</sup> อภิญา จรุงพร, "ความไม่มั่นคงของพรรคการเมืองไทย," หน้า 207.

<sup>90</sup> ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, "ทหารกับการเมืองไทย: การศึกษากลุ่มทหารประชาธิปไตย และกลุ่มนโยบาย 66/2523," การเมืองไทยยุคใหม่ (กรุงเทพมหานคร: เจริญรัฐการพิมพ์, 2527), หน้า 174-175.

นายทหารชั้นผู้ใหญ่ และนำมาสู่การยุบสภาในที่สุด และ พ.ศ. 2529 เนื่องจากมีมูลเหตุสัมพันธ์กับการไม่ต่ออายุราชการพลเอก อาทิตย์ กำลัง เอก รวมอยู่ด้วยเป็นต้น

กล่าวได้ว่า วงการเมืองไทยปัจจุบันนี้ การเลือกตั้งและพรรคการเมืองอย่างเดียวน่าจะมีข้อกำหนดรัฐบาลอย่างเด็ดขาด องค์กรทหารเองก็มีอิทธิพลอยู่เป็นอันมาก ทั้งองค์กรทหารไทยก็เป็นสถาบันที่มีบทบาททางด้านการเมืองอยู่ค่อนข้างจะมาก และเป็นที่ยอมรับของประชาชนอย่างค่อนข้างจะมากในบทบาทนี้ ในขณะที่พรรคการเมืองซึ่งถือว่าควรจะเป็นที่ยอมรับจากประชาชนอย่างมาก กลับได้รับการโจมตีเพราะพฤติกรรมของนักการเมืองบางคนในทางเสียหายจนพรรคเป็นสถาบันการเมืองอันเป็นที่ยอมรับของประชาชนไม่มากนัก<sup>91</sup>

### สิ่งซึ่งคล้ายกับการยุบสภา

จากประสบการณ์การปิดสภา พ.ศ. 2476 โดยพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรี ทำให้มีผู้เห็นว่าการปิดสภาครั้งนั้นอนุโลมได้กับการยุบสภา<sup>92</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารใช้มาตรการนี้เนื่องจากความแตกต่างในความคิดเห็นระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี รวมทั้งความแตกแยกภายในคณะรัฐมนตรีเองด้วย<sup>93</sup> สำหรับทรรศนะของผู้วิจัยเห็นว่า การปิดสภาคงกล่าวมิใช่การยุบสภา ทั้งนี้เนื่องจากขาดเงื่อนไขหรือองค์ประกอบของหลักเกณฑ์การยุบสภาคั้งนี้

1. สภาผู้แทนราษฎรที่ถูกปิดนี้ มิใช่สภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่นิติบัญญัติเป็นการชั่วคราวเท่านั้น
2. ภายหลังจากการปิดสภาแล้ว ฝ่ายบริหารมิได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยประชาชน ภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

มีข้อสังเกตว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 จะ

<sup>91</sup> นรินดี เศรษฐบุตร, "ทหารกับการเมืองไทย," หน้า 26.

<sup>92</sup> โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, "ประชาธิปไตยกับการยุบสภา," หน้า 12.

<sup>93</sup> เสน่ห์ จันทน์กระจ่าง, "การยุบสภาผู้แทนไทย," . 10.



กำหนดอำนาจยุบสภาไว้ในมาตรา 35 ก็ตาม แต่รัฐบาลก็ไม่อาจอาศัยอำนาจยุบสภาตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้ เนื่องจากขาดองค์ประกอบหรือเงื่อนไขที่จะกระทำดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรมิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน นอกจากนี้ผลของการปิดสภาก็มีเพียงไม่ให้มีการประชุมสภาต่อไปเท่านั้น จึงไม่มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาสิ้นสุดลง<sup>94</sup> ดังนั้น รัฐบาลจึงหาทางออกด้วยวิธีการปิดสภาดังกล่าว

---

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน.