

การยุบสภาในประเทศไทย



นางสาว กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2530

ISBN 974-568-045-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

012708

DISSOLUTION OF PARLIAMENT IN THAILAND

Miss Kanjana Kerdphodhithong

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1987

หัวข้อวิทยานิพนธ์

โดย

ภาควิชา

อาจารย์ที่ปรึกษา

การอุทิศภายในประเทศไทย

นางสาว กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง

นิติศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม

รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์ (ร่วม)



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

.....
(ศาสตราจารย์ ดร. ถาวร วัชรากัญ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....
(รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โสวิไลกุล)

.....
(ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม)

.....
(รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์)

.....
(ศาสตราจารย์ ดร. กระจมล ทองธรรมชาติ)

.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คำรិត บูรณะนนท์)

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การยุบสภาในประเทศไทย
 ชื่อ นิสิต นางสาว กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง
 อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม
 รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย (ร่วม)
 ภาควิชา นิติศาสตร์
 ปีการศึกษา 2529



บทคัดย่อ

การยุบสภาเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่สำคัญที่สุดของฝ่ายบริหารในการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ของประเทศไทยได้บัญญัติหลักเกณฑ์การยุบสภาไว้เพียงมาตราเดียว ซึ่งมีลักษณะกว้าง จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ อาทิ มาตรา 101 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 บัญญัติว่า

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในเก้าสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน

บทบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดข้อจำกัดใด ๆ ไว้นอกจากห้ามยุบสภาซ้ำในเหตุการณ์เดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่มีข้อจำกัดเหตุผลเบื้องต้นนำไปสู่การยุบสภา จึงเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้กลไกหรือเครื่องมือการยุบสภาได้อย่างกว้างขวาง โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ ได้ทั้งสิ้น

ด้วยการยุบสภามีผลกระทบต่อสถาบันทางการเมืองการปกครองที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) และฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เช่นกัน ประกอบกับการเลือกตั้ง เป็นสิ่งที่สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินมาก ดังนั้น การเลือกตั้งบ่อยครั้งย่อมเป็นเครื่องทำลายเศรษฐกิจของชาติโดยตรง ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีควรที่จะใช้สิทธิหรืออำนาจในการยุบสภาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือธรรมเนียมปฏิบัติ

วัตถุประสงค์ดั้งเดิมของการยุบสภาโดยทั่วไปประกอบด้วย การถ่วงดุลย์อำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร และการอุทธรณ์ข้อขัดแย้งต่อประชาชน แต่ในทางปฏิบัติต่อมาก่อให้เกิดทิศทางใหม่ของการยุบสภาขึ้น ซึ่งเป็นเหตุให้การยุบสภาเปลี่ยนไปในลักษณะการใช้เพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และการหาทางออกในปัญหาทางตันทางการเมือง การปกครอง สำหรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไทยในเรื่องนี้ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ดั้งเดิม ทั้ง 2 ประการดังกล่าวข้างต้น และจากการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ประสบการณ์หรือแนวปฏิบัติของประเทศไทยเพื่อค้นหามูลเหตุที่แท้จริงที่นำไปสู่การยุบสภา แสดงให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารยุบสภาด้วยสาเหตุต่าง ๆ ซึ่งในบางครั้งก็ครอบคลุมวัตถุประสงค์ดั้งเดิม กล่าวคือ เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารและเพื่ออุทธรณ์ข้อขัดแย้งต่อประชาชน และในบางครั้งก็แสดงให้เห็นทิศทางใหม่ของการยุบสภาที่แตกต่างไปจากทฤษฎีดั้งเดิม คือเป็นการยุบเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและเพื่อหาทางออกทางตันในปัญหาการเมืองการปกครอง

อย่างไรก็ตาม บัญญัติทางการเมืองการปกครองของประเทศไทย ตั้งแต่การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ได้แสดงให้เห็นว่า การยุบสภาในประเทศไทยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือสถานการณ์ทางการเมืองที่มีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในทางปฏิบัติระบบรัฐสภาของไทยแตกต่างไปจากทฤษฎีระบบรัฐสภาดั้งเดิม ดังต่อไปนี้

1. การขาดดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น องค์การนิติบัญญัติไร้สมรรถภาพ
2. ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่สนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง
3. การแทรกแซงทางการเมืองโดยผู้นำทางทหารมีอิทธิพลและบทบาทในการเมืองของไทย ตั้งแต่การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 จนกระทั่งปัจจุบัน

ดังนั้น ปัญหาการยุบสภาจึงมิได้อยู่ที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะ เบิกกว้างแต่ประการใด เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจดุลยพินิจแก่ฝ่ายบริหารในลักษณะ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยุบสภาได้ ด้วยเหตุนี้ สิทธิหรือกลไกการยุบสภาจึงสามารถใช้เพื่อขจัด ความวุ่นวายทางการเมืองได้ในทุกสถานการณ์ และลักษณะพิเศษของบทบัญญัติการยุบสภาจึงอยู่ที่ความสามารถในการใช้อำนาจได้อย่างคล่องตัว ตามสภาพการณ์ทางการเมืองและกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป

Thesis Title Dissolution of Parliament in Thailand

Name Miss Kanjana Kerdphodhithong

Thesis Advisor Professor Wissanu Krea-ngam, J.S.D.
Associate Professor Pongspen Sakuntapai (Co)

Department Law

Academic Year 1986



ABSTRACT

Dissolution of Parliament is the most important device or instrument of the Executive in parliamentary system of government. Many of Thai Constitutions provided this device in only one article, and rather be vague in practice. As in article 101 of the 1978 Thai Constitution provided that

The King has the prerogative of dissolving the House of Representatives for a new election of members of the House of Representatives.

The dissolution of the House of Representatives shall be made in the form of a Royal Decree in which the election day for the general election must be fixed within ninety days and such election day must be the same all over the Kingdom.

The dissolution of the House of Representatives may be made only once under the same circumstance.

According to this provision, we can notice that it consists of no any limitation, except the dissolution may be made only once under the same circumstance. Particularly, there is not any limitation of the basic reason leading to dissolution. So the Executive can widely dissolve the Parliament for a wholly different reasons. Moreover, the effects of dissolution deal with the important

political institutions, especially the Legislative (House of Representatives) and also the Executive (Cabinet). Furthermore, elections are costly, and frequent elections can be directly detrimental to the national economy. Therefore, the Executive, always be the Prime Minister, should constitutionally exercise this right, or in a manner which accords with the constitution or conventions.

The original purposes of dissolution of Parliament consist of balancing of power and appealing to the people. And there are new trends of dissolution as party politics and solving political problem called political deadlock. The intention of the Thai Constitutions has served these two original purposes either. And after studying and analyzing Thai experiences or practices, to find the real reason leading to the dissolution, they have shown that the Executive exercised this power for various reasons which sometimes cover the original purposes, namely, balancing of power and appealing the conflict to the people. And sometimes they revealed the new trends of dissolution as party politics and solving political deadlock.

However, the Political factors of Thailand since the 1932 revolution has revealed that the dissolution of Parliament in Thailand depend on the unique nature of the political conditions. Especially, in practice, the parliamentary system of Thailand is different from that of the classical theory as follow:

1. The imbalance of power between the Executive and Legislative branches, owing to the inefficient legislative body.
2. The majority of the people are still disinterested to joined in the political activities.

3. The political intervention by the military leaders has influenced and played many political roles in Thai politics since the 1932 revolution until nowadays.

Hence, there is no problem about this provision, dissolution of Parliament, in our Constitution. For it allows the Executive, as a royal prerogative, a wide discretion regarding the right to dissolve Parliament. Therefore, this right or device could have prevented the political chaos that prevailed. And the excellent nature of this article is the flexibility of the use of power of dissolution of Parliament according to the political circumstance and the changing of time.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม และรองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ ผู้ให้คำแนะนำที่มีคุณค่าต่อการวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้กรุณาสละเวลาแนะนำ แนวทางการวิเคราะห์ปัญหาและการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดียิ่งตลอดมา จึงใคร่ขอ กราบขอบพระคุณทุกท่านในความกรุณาตั้งกล่าว

ขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล คณบดีคณะนิติศาสตร์ ประธานกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คำรिता บุรณะนนท์ ที่ได้กรุณาสละเวลาเป็นกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ จนสำเร็จเรียบร้อยลงด้วยดี

นอกจากนี้ ใคร่ขอกราบขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาทั้งที่กองคลัง และคณะสัตวแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าในระดับปริญญาโทของผู้วิจัย ด้วยดีตลอดมา

ท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ บิดา-มารดา ซึ่งให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมาจน สำเร็จการศึกษา และขอขอบคุณ พี่-น้อง และเพื่อน ๆ ที่มีส่วนช่วยเหลือในการนี้ด้วย

กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง

สารบัญ



หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ญ

บทที่

1. บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์	6
ขอบเขตของการวิจัย	6
วิธีการศึกษาและวิจัย	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
2. กรณีในการยุบสภาตามทฤษฎีระบบรัฐสภาและในประสบการณ์ของบางประเทศ	10
ทฤษฎีแห่งดุลยภาพกับดุลย์แห่งอำนาจ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร	10
การควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ	11
การควบคุมนโยบาย	11
การควบคุมทางด้านตัวบุคคล	12
การควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายของฝ่ายบริหาร ...	12
มาตรการถ่วงดุลย์อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร	13
ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร	13
ฝ่ายบริหารมีอำนาจนำร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้เป็นกฎหมายแล้วไปให้ราษฎรออกเสียงลงประชามติ ..	14

ฝ่ายบริหารมีอำนาจ เสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ	14
ฝ่ายบริหารมีอำนาจ เข้าร่วมประชุมกับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อ ชี้แจง ข้อเท็จจริง และ แสดงความคิดเห็น	15
ฝ่ายบริหารมีอำนาจ ชะลอร่างกฎหมาย	15
แนวความคิด เรื่องการอุทธรณ์ต่อประชาชนและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง .	17
วัตถุประสงค์ของการยุบสภา	20
การด่วงดุลย์หรือควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร	22
การอุทธรณ์ข้อขัดแย้ง ต่อประชาชนโดยจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั่วไป	23
ดุลย์แห่งอำนาจในความเป็นจริง	27
การยุบสภาในประเทศอังกฤษและประเทศระบบรัฐสภาอื่นบาง ประเทศ	30
การยุบสภาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์	31
ปัญหาเกี่ยวกับคำแนะนำให้ยุบสภา	33
ผู้มีอำนาจแนะนำให้ยุบสภา	34
การปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภา	40
เหตุผลที่ใช้อ้างในการยุบสภา	44
ข้อจำกัดในการยุบสภา	56
ทิศทางใหม่ของการยุบสภา	66
การยุบสภาเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ...	67
การยุบสภาเพื่อหาทางออกเกี่ยวกับปัญหาทางตันทาง การเมือง	68
3. การยุบสภาในประเทศไทย	72
การยุบสภาครั้งแรก พ.ศ. 2481	74
เหตุการณ์ที่นำมาสู่การยุบสภา พ.ศ. 2481	74
พระราชกฤษฎีกายุบสภา พ.ศ. 2481	76

การยุบสภาครั้งที่สอง พ.ศ. 2488	77
เหตุการณ์ที่นำมาสู่การยุบสภา พ.ศ. 2488	77
พระราชกฤษฎีกายุบสภา พ.ศ. 2488	79
การยุบสภาครั้งที่สาม พ.ศ. 2516	80
เหตุการณ์ที่นำมาสู่การยุบสภา พ.ศ. 2516	80
พระราชกฤษฎีกายุบสภา พ.ศ. 2516	83
การยุบสภาครั้งที่สี่ พ.ศ. 2519	84
เหตุการณ์ที่นำมาสู่การยุบสภา พ.ศ. 2519	84
พระราชกฤษฎีกายุบสภา พ.ศ. 2519	88
การยุบสภาครั้งที่ห้า พ.ศ. 2526	89
เหตุการณ์ที่นำมาสู่การยุบสภา พ.ศ. 2526	89
พระราชกฤษฎีกายุบสภา พ.ศ. 2526	93
การยุบสภาครั้งที่หก พ.ศ. 2529	94
เหตุการณ์ที่นำมาสู่การยุบสภา พ.ศ. 2529	94
พระราชกฤษฎีกายุบสภา พ.ศ. 2529	98
4. บทวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภาในประเทศไทย	101
บทวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภา พ.ศ. 2481	103
บทวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภา พ.ศ. 2488	111
บทวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภา พ.ศ. 2516	114
บทวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภา พ.ศ. 2519	117
บทวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภา พ.ศ. 2526	123
บทวิเคราะห์มูลเหตุที่แท้จริงของการยุบสภา พ.ศ. 2529	127
สิ่งซึ่งคล้ายกับการยุบสภา	135
5. บทสรุปและเสนอแนะ	137

บรรณานุกรม	145
ภาคผนวก	154
ภาคผนวก ก	155
ภาคผนวก ข	165
ภาคผนวก ค	187
ประวัติผู้วิจัย	201