ความต่อเนื่องของสภาผู้แทนราษฎร : การออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขวิกฤตประชาธิปไตยไทย*

The Continuity of the House of Representatives : Designing a Constitution to Solve the Crisis of Democracy in Thailand

ศุภณัฐ บุญสด
Supanut Boonsod

นักวิชาการ
สำนักบริการวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า
Academic
Parliamentary Academic Support, King Prajadhipok's Institute
Corresponding author E-mail: Supanut.bsd@gmail.com
(Received: December 23, 2023; Revised: March 12, 2024; Accepted: April 19, 2024)

บทคัดย่อ

บทความวิชาการชิ้นนี้มุ่งเน้นศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การเข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการดำรงวาระครบระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญกำหนดและการประกาศยุบสภาที่ทำให้เกิดช่วงเวลาการว่างเว้นของสภาผู้แทนราษฎรในระบบกฎหมายเป็นระยะเวลายาวนาน โดยไม่มีองค์กรใดเข้ามารักษาการแทนเพื่อปฏิบัติหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาในช่วงเวลาที่ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งและการเข้าปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ สำหรับการศึกษาสภาพปัญหาดังกล่าวอาศัยทฤษฎีความต่อเนื่องของรัฐมาประกอบในการพิจารณา โดยผลการศึกษาพบว่าสภาพปัญหาดังกล่าวได้นำมาสู่ปัญหาทางรัฐธรรมนูญสำคัญสองประการ คือ ปัญหาความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติภารกิจของรัฐและวิกฤตทางรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการปรับปรุงกฎเกณฑ์ดังกล่าวให้เกิดความต่อเนื่องระหว่างสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมกับชุดใหม่เกิดขึ้น โดยกำหนดให้หากเป็นกรณีที่

ดำรงตำแหน่งครบวาระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดจะต้องมีการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ให้เสร็จสิ้นก่อนสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมดำรงตำแหน่งครบวาระและหากเป็นกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมรักษาการแทนต่อไปจนกว่าที่สภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่เพื่อพิทักษ์ระบอบประชาธิปไตยมิให้ล่มสลายลงในช่วงเวลาดังกล่าวเฉกเช่นเดียวกับปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557

คำสำคัญ : การยุบสภาผู้แทนราษฎร, สภาผู้แทนราษฎร, วิกฤตทางรัฐธรรมนูญ, ความต่อเนื่องของรัฐ

Abstract

This academic article focuses on studying the problems related to the criteria for assuming and vacating the position of representatives in the legislature after completing their mandated term as stipulated by the constitution, particularly during the period of parliamentary dissolution. This situation often results in a prolonged vacancy in the house of representatives without any organization stepping in to ensure the continued functioning of the legislative body. The study relies on the theory of the continuity of the state to examine these issues.

The research reveals that these problems lead to significant constitutional issues, namely the lack of continuity in the execution of state duties and crises in constitutional principles during these periods. Consequently, there is a need to revise the existing criteria to ensure the smooth transition between the outgoing and incoming sets of representatives. Specifically, in cases where the incumbent representatives complete their term as mandated by the constitution, it is proposed that new elections should be conducted before the outgoing representatives vacate their positions. In the event of parliamentary dissolution, it is suggested that the outgoing representatives should continue to serve until the new representatives assume office, preventing a legislative vacuum. This approach aims to safeguard the democratic system during these critical periods, similar to the situations in the years 2006 and 2014.

Keywords : Dissolution of Parliament, the House of Representatives, Constitutional Crisis, Continuity of the State

1. บทนำ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา ประเทศไทยเผชิญกับวิกฤตการเมืองครั้งสำคัญและจบลงด้วยการทำรัฐประหารโดยกองทัพอันนำมาสู่จุดสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและระบอบประชาธิปไตยถึงสองครั้งในปี พ.ศ. 2549 และปี พ.ศ. 2557 โดยทั้งสองกรณีดังกล่าว คณะรัฐประหารต่างได้อ้างเหตุแห่งความชอบธรรมในการอาศัยวิธีการนอกรัฐธรรมนูญเข้าควบคุมอำนาจเพื่อเข้ามาแก้ไขวิกฤตการณ์ของประเทศ อย่างในกรณีของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ยึดอำนาจในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้อ้างว่ากลไกทางรัฐธรรมนูญ รวมถึงรัฐบาลรักษาการไม่สามารถดำเนินกิจการทางการเมืองเพื่อแก้ไขวิกฤตความขัดแย้งของผู้คนภายในประเทศไทยได้[1] หรือในกรณีของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เข้าควบคุมอำนาจในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ได้อ้างความจำเป็นที่รักษาความมั่นคงของชาติด้วยการเข้ามายุติความรุนแรงที่เกิดขึ้นในประเทศ[2] จากข้อเท็จจริงเบื้องต้นสามารถตั้งคำถามทางวิชาการออกมาเบื้องต้นได้หนึ่งคำถามว่าเหตุใดกลไกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับที่เกิดขึ้นก่อนหน้าการรัฐประหารขาดประสิทธิภาพในการใช้อำนาจรัฐและควบคุมกลไกทางกฎหมายเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐและแก้ไขวิกฤตดังกล่าวตามครรลองในระบอบประชาธิปไตย จะพบว่าก่อนเกิดการรัฐประหารทั้งสองครั้งคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อคืนอำนาจตัดสินใจในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมืองให้กับประชาชน[3]

ด้วยข้อเท็จจริงเช่นนี้จึงต้องสำรวจเข้าไปที่รากฐานของปัญหาดังกล่าวผ่านการพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการใช้อำนาจในช่วงวิกฤตดังกล่าวอย่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 และ ฉบับปี

---

[1] “แถลงการณ์ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 123 ตอนที่ 95 ก, วันที่ 20 กันยายน 2549, หน้า 14.

[2] “ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 เรื่อง การควบคุมอำนาจปกครองประเทศ,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131 ตอนพิเศษที่ 83 ง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2557, หน้า 1-2.

[3] “พระราชกฤษฎีการยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 123 ตอนที่ 20 ก, วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549, หน้า 1-2. และ “พระราชกฤษฎีการยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 130 ตอนที่ 155 ก, วันที่ 9 ธันวาคม 2556, หน้า 1-2.

พ.ศ. 2550 โดยปรากฏว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับได้กำหนดผลในทางกฎหมายภายหลังการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในเชิงหลักการเอาไว้ในทำนองเดียวกัน คือ ประการแรก คณะรัฐมนตรีสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งทั้งคณะและเปลี่ยนสถานะไปเป็นคณะรัฐมนตรีรักษาการโดยจะมีขอบเขตอำนาจที่ลดลงจากสถานะคณะรัฐมนตรีปกติ โดยในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 กำหนดห้ามมิให้คณะรัฐมนตรีรักษาการใช้อำนาจแต่งตั้ง โยกย้าย หรือสั่งให้ข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจพ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง[4] ปรากฏว่าต่อมาในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้มีการเพิ่มเติมข้อจำกัดดังกล่าวมากยิ่งขึ้นโดยห้ามมิให้คณะรัฐมนตรีรักษาการใช้งบประมาณสำรองจ่ายหรือเงินฉุกเฉิน อนุมัติงานหรือโครงการที่ผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป หรือใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อให้มีผลต่อการเลือกตั้ง[5] และประการที่สอง สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงทันที โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้สมาชิกเดิมรักษาการจนกว่าจะมีสมาชิกชุดใหม่เข้าปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงมิได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมารักษาการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในเรื่องต่าง ๆ แทนสภาผู้แทนราษฎร[6] โดยรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในทำนองเดียวกัน[7] ซึ่งจากผลทางกฎหมายทั้งสองประการได้ทำให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติอย่างคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรถูกจำกัดอำนาจตามรัฐธรรมนูญลงอย่างมากในช่วงเวลาดังกล่าว

จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาเช่นนี้จึงทำให้เห็นว่าแม้ในสถานการณ์ที่ประเทศไทยเผชิญหน้ากับวิกฤตการณ์ที่กระทบกับความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ใช้อำนาจรัฐ การยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วคืนอำนาจการตัดสินใจแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมืองให้กับประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจดำเนินการผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจะเป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย แต่ในทางกลับกันในช่วงเวลารอยต่อระหว่างการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวกลับปรากฏว่าการออกแบบกลไกตามรัฐธรรมนูญเพื่อจัดการและดำเนินการทางการเมืองเพื่ออำนวยให้การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวเป็นไปโดยราบรื่นและต่อเนื่องกลับไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงตั้งคำถามทางวิชาการในบทความชิ้นนี้ว่า เราสามารถออกแบบกลไกเพื่อจัดการและดำเนินการทางการเมืองในช่วงรอยต่อระหว่างเปลี่ยนผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกยุบไปสู่สภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่อย่างไรที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมืองตามครรลอง

---

[4] มาตรา 215 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

[5] มาตรา 181 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

[6] มาตรา 118 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

[7] มาตรา 106 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประชาธิปไตยและป้องกันมิให้เกิดการรัฐประหารมากยิ่งขึ้นหรือไม่ โดยบทความชิ้นนี้จะให้ความสำคัญเฉพาะบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เพื่อตอบคำถามดังกล่าว บทความวิชาการชิ้นนี้จึงได้แบ่งบทความออกมาเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง การอธิบายทฤษฎีความต่อเนื่องของรัฐที่จะเป็นรากฐานสำคัญในการออกแบบกลไกทางรัฐธรรมนูญใหม่ ส่วนที่สองเป็นการอภิปรายถึงสภาพปัญหาความเป็นจริงทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2549 และปี พ.ศ. 2556 ส่วนที่สาม เป็นการศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญต่างประเทศในเชิงสถาบันว่ามีการออกแบบกลไกทางรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวเป็นกี่ระบบ และส่วนสุดท้าย เป็นการทำข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขวิกฤตทางการเมืองตามครรลองประชาธิปไตยแบบใหม่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน

2. ความต่อเนื่องของรัฐในฐานะรากฐานของกฎหมายมหาชนสมัยใหม่

2.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับความต่อเนื่องของรัฐ

พัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนสมัยใหม่โดยเฉพาะในประเทศภาคพื้นยุโรปมีรากฐานอยู่บนข้อความคิดว่าด้วยความเป็นสถาบันของรัฐและการแบ่งแยกระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์สาธารณะออกจากกัน เดิมทีข้อความคิดเกี่ยวกับการทำรัฐเป็นสิ่งของสาธารณะสำหรับประชาชนทุกคนภายในรัฐมีรากฐานมาตั้งแต่ในสมัยโบราณโดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านสาธารณรัฐโรมันผ่านแนวคิดที่เรียกว่า “สิ่งสาธารณะ (Public Thing)” ในฐานะประโยชน์ทางกายภาพและจิตวิญญาณของประชาชนชาวโรมันที่มีร่วมกัน ส่งผลให้มีการแยกสาธารณรัฐโรมันที่เป็นของประชาชนชาวโรมันทุกคนออกจากทรัพย์สินหรือสิ่งที่เป็นของส่วนตัวของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลขนาดเล็กอย่างครอบครัวซึ่งนำมาสู่การแบ่งแยกระหว่างกฎหมายมหาชนอันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองของรัฐโรมันและกฎหมายเอกชนที่เกี่ยวกับประโยชน์ของเอกชนออกจากกัน แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวนี้กลับได้สูญสลายลงเมื่อเข้าสู่ยุคกลางภายหลังการล่มสลายของจักรวรรดิโรมันตะวันตก เนื่องจากกลุ่มอนารยชนที่เข้ามาปกครองดินแดนดังกล่าวไม่มีแนวคิดเกี่ยวกับสิ่งสาธารณะ แต่ถือว่าดินแดนที่ตนยึดครองหรืออาณาจักรที่ตนปกครองมีสถานะเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลของผู้ปกครอง[8]

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะในทำนองเดียวกับยุคโบราณได้ถูกฟื้นคืนกลับมาอีกครั้งเมื่อเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 16 จุดเริ่มต้นมาจากความต้องการให้ฝ่ายอาณาจักร

[8] Elisabeth Zoller, **Introduction to Public Law: A Comparative Study**, (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007), p.3-7.

มีอิสระในการปกครองดินแดนและไม่อยู่ภายใต้อาณัติของฝ่ายศาสนจักรอีกต่อไปผ่านการยกสถานะหน่วยที่ใช้อำนาจปกครองอาณาจักรซึ่งก็คือรัฐให้เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องและมั่นคง โดยรัฐจะทำหน้าที่เป็นหน่วยทางปกครองที่บริหารและจัดการผลประโยชน์สาธารณะอันมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ที่คนทุกคนมีร่วมกัน[9] และประโยชน์สาธารณะดังกล่าวนี้กลายมาเป็นรากฐานในการแบ่งแยกระหว่างกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนสมัยใหม่ออกจากกัน โดยกฎหมายมหาชนภายในประเทศจะประกอบไปด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายการคลังสาธารณะ และกฎหมายปกครอง[10]

ส่วนวิธีการที่จะทำให้รัฐ (State) เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่อย่างมั่นคงและเป็นหน่วยทางปกครองที่ทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์สาธารณะได้อย่างต่อเนื่อง ทางภาคพื้นยุโรปได้มีวิธีการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรก กฎหมายมหาชนสมัยใหม่ได้แบ่งแยกระหว่างรัฐ ผู้ปกครองและรัฐบาลออกจากกัน โดยการทำให้รัฐมีสถานะเป็นสถาบันด้วยการสมมติให้รัฐมีสถานะเป็นบุคคลแยกต่างจากรัฐบาลและผู้ปกครองผ่านการทำให้รัฐเป็นนิติบุคคลขึ้นมา ขั้นตอนที่สอง แก้ปัญหาวิกฤตทางการเมือง (Political Crisis) ในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางอำนาจที่มักจะเกิดขึ้นเป็นประจำในอดีตภายหลังเหตุการณ์ระหว่างการเสียชีวิตลงของผู้ปกครองอาณาจักรกับการขึ้นสู่อำนาจของผู้ปกครองใหม่ ด้วยการทำให้อำนาจรัฐกลายเป็นสถาบันที่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องผ่านการแยกรัฐที่เป็นนิติบุคคลกับผู้ปกครองที่เป็นบุคคลธรรมดาออกจากกัน โดยมีจุดเริ่มตั้งแต่ในยุคที่ยุโรปยังคงปกครองด้วยระบอบกษัตริย์ผ่านวลีที่สำคัญอยู่สองประการซึ่งเกิดขึ้นภายใต้หลักการนี้อย่าง “พระมหากษัตริย์ทรงสวรรคตแล้ว ขอพระมหากษัตริย์จงทรงพระเจริญ” และ “พระมหากษัตริย์ทรงสวรรคตได้ แต่รัฐของพระองค์จะต้องเป็นอมตะ” ต่อมาเมื่อระบอบประชาธิปไตยเริ่มเข้ามาแทนที่จึงมีการทำให้แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นสถาบันของอำนาจรัฐมีความเป็นกลางมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นไปที่ความต่อเนื่องของตำแหน่งและทรัพย์สินสาธารณะที่จะไม่มีวันสะดุดลงแม้ว่าบุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งไปมากยิ่งขึ้น และขั้นตอนที่สาม ด้วยผลของการทำให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างผู้ปกครองกับรัฐออกจากกันได้นำมาสู่ความต่อเนื่องของอำนาจรัฐ กล่าวคือ เมื่อบุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะใดเป็นอันจะต้องพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวด้วยสาเหตุใดก็ตามจะมีบุคคลธรรมดาหรือตำแหน่งสาธารณะอื่นเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ขาดสายเพื่อทำให้รัฐและการใช้อำนาจรัฐมีความต่อเนื่องเสมอ[11]

---

[9] Ibid., p. 11-14.

[10] Ibid., p. 16-18.

[11] Olivier Beaud, “Conceptions of the State,” in **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, eds. Michel Rosenfeld and Andras Sajo (Oxford: Oxford University Press, 2012), p.269-282.

สำหรับตำแหน่งสาธารณะข้างต้น หากจะกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมในทางกฎหมายมหาชนจะหมายถึงองค์กรของรัฐ (State Organs) ซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยย่อยที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินภารกิจของรัฐ[12] ไม่ว่าจะเป็นภารกิจพื้นฐานอย่างการรักษาอธิปไตยของรัฐจากภัยภายนอกและภัยภายใน หรือภารกิจลำดับรองอย่างการทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในรัฐให้ดีขึ้น[13] ส่วนการจัดแบ่งประเภทองค์กรของรัฐตามภารกิจในแนวตั้งจะแบ่งองค์กรของรัฐที่ดำเนินภารกิจของรัฐในทางบริหาร ทางนิติบัญญัติ และทางตุลาการ ได้แก่ รัฐสภา ประมุขของรัฐ คณะรัฐมนตรี รวมถึงฝ่ายปกครอง และศาล โดยการพ้นจากตำแหน่งในองค์กรของรัฐข้างต้นไม่ว่าจะเป็นบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลของบุคคลธรรมดาที่อยู่ในตำแหน่งดังกล่าวย่อมจะต้องมีบุคคลธรรมดาอื่นเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนเสมอ หรือในกรณีที่ยังไม่มีการแต่งบุคคลธรรมดาใดเข้ามาดำรงตำแหน่งแทน ระบบกฎหมายก็จะกำหนดให้บุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งอื่นมาทำหน้าที่แทนไปพลางก่อนเป็นการชั่วคราวผ่านการรักษาราชการแทนหรือการรักษาการในตำแหน่ง ทั้งนี้เพื่อให้รัฐดำเนินภารกิจไปอย่างต่อเนื่องได้[14]

2.2 ร่องรอย “ความต่อเนื่องของรัฐ” ที่ปรากฏในการเข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งขององค์กรของรัฐในระบบกฎหมายไทย

แม้ว่าข้อความคิดเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลของรัฐจะมิได้ถูกพัฒนาขึ้นในประเทศไทยอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากไม่ปรากฏความคิดในการแบ่งแยกพระมหากษัตริย์กับรัฐออกจากกันในทางกฎหมายมหาชนของประเทศไทยและผลจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2490 ที่วางแนวว่านิติบุคคลจะถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การมีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยสภาพของรัฐจึงไม่อาจปรากฏในระบบกฎหมายของไทยส่งผลให้ระบบกฎหมายไทยจึงได้มีการดำเนินการให้องค์กรของรัฐต่าง ๆ ที่เป็นองคาพยพของรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลขึ้นมาแทน[15] แต่อย่างไรก็ตามการยอมรับหลักความต่อเนื่องของรัฐก็ยังได้ปรากฏร่องรอยต่าง ๆ ในกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งในองค์กรของรัฐทุกฝ่ายในระบบกฎหมายของไทยทั้งระบบ โดยมีรายละเอียดดังนี้

---

[12] Alf Ross, “On the Concepts “State” and “State Organs” in Constitutional Law”, in **Scandinavian Studies in Law**, 5 (October 1961), p.111-130.

[13] สมยศ เชื้อไทย, **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560), หน้า 138-139.

[14] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**, (กรุงเทพมหานคร: อ่านกฎหมาย, 2564), หน้า 163-168.

[15] เรื่องเดียวกัน, หน้า 96-104.

(1) พระมหากษัตริย์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นองค์กรของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประมุขของรัฐ (Head of State)[16] และกำหนดให้การใช้อำนาจรัฐของประชาชนทั้งในส่วนนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการขององค์กรของรัฐอื่น ๆ กระทำในนามพระมหากษัตริย์[17] โดยพระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจดังกล่าวโดยตรงด้วยพระองค์ลำพังเพราะอยู่ภายใต้หลักการพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด (The King Can Do No Wrong) เนื่องจากไม่ได้กระทำกิจการดังกล่าวด้วยตนเอง แต่อยู่ภายใต้คำแนะนำและยินยอมขององค์กรของรัฐอื่น ๆ ที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการซึ่งจะเป็นผู้รับผิดทางกฎหมายและการเมืองแทนพระมหากษัตริย์[18] สำหรับหลักการความต่อเนื่องของรัฐที่ปรากฏในการเข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งพระมหากษัตริย์สามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

กรณีแรก กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดว่าในกรณีพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นบุคคลสวรรคตลง (King) ย่อมไม่กระทบต่อพระมหากษัตริย์ในฐานะตำแหน่ง (The Crown) โดยจะมีพระมหากษัตริย์ในฐานะบุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์สืบไปตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด[19] และหากเกิดกรณีที่พระมหากษัตริย์ในฐานะบุคคลมิสามารถเข้าดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ได้ในทันที เพราะอยู่ในระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีตำแหน่งที่เรียกว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนมาปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐให้ช่วงเวลาดังกล่าว โดยองค์กรของรัฐอื่นที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เข้าปฏิบัติหน้าที่รักษาการแทนพระมหากษัตริย์ในช่วงขณะดังกล่าว คือ ประธานองคมนตรี[20]

และกรณีที่สอง กรณีที่พระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นบุคคลมิสามารถปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐได้ โดยสามารถเกิดขึ้นได้ 3 กรณี คือ ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร ทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ หรือยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการให้มีการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลอื่น ๆ เข้าดำรงผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐแทนซึ่งจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐไม่สะดุดลงเช่นกัน[21]

---

[16] มาตรา 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[17] มาตรา 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[18] มาตรา 6 มาตรา 81 มาตรา 182 และมาตรา 188 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[19] มาตรา 21 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[20] มาตรา 22 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[21] มาตรา 16 และมาตรา 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

และเช่นเดิมในช่วงเวลาที่อยู่ในระหว่างดำเนินการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนมาปฏิบัติหน้าที่ประมุขของรัฐในช่วงรอยต่อดังกล่าวเหมือนกับกรณีราชบัลลังก์ว่างลง[22]

(2) คณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน[23] โดยการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวจะมีความใกล้ชิดกับรัฐสภาอย่างมาก เนื่องจากจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว[24] นอกจากนี้การเข้าสู่ตำแหน่งและพ้นตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีก็มีความเชื่อมโยงกับสภาผู้แทนราษฎรอย่างมาก โดยการเห็นชอบหรือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่มีผลต่อการดำรงอยู่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ในทางกลับกันการหมดวาระของสภาผู้แทนราษฎรก็มีผลทางกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งไปด้วยเช่นกัน[25] โดยหลักความต่อเนื่องของรัฐที่ปรากฏในเรื่องการเข้าสู่ตำแหน่งและพ้นตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กรณี ดังนี้[26]

กรณีแรก คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเพราะสภาผู้แทนราษฎรหมดวาระหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีชุดเดิมดำรงตำแหน่งเป็น “คณะรัฐมนตรีรักษาการ” เพื่อปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินต่อไปจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้าสู่ตำแหน่ง แต่อย่างไรก็ตามอำนาจของคณะรัฐมนตรีรักษาการจะถูกจำกัดอำนาจลงในบางกรณีตามรัฐธรรมนูญกำหนด

กรณีที่สอง คณะรัฐมนตรีรักษาการลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะ รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรของรัฐอื่นอย่าง “ปลัดกระทรวง” เข้าปฏิบัติในฐานะคณะรัฐมนตรีเพื่อมิให้การดำเนินภารกิจของรัฐเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินสืบเนื่องไปไม่สะดุดหยุดลง

และกรณีที่สาม คณะรัฐมนตรีพ้นออกจากตำแหน่งเพราะอนุมัติงบประมาณที่สมาชิกรัฐสภามีผลประโยชน์ทับซ้อนทั้งโดยตรงและโดยอ้อม รัฐธรรมนูญกำหนดให้ปลัดกระทรวงเข้าปฏิบัติแทนเช่นเดียวกับกรณีที่สองจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้าสู่ตำแหน่ง

---

[22] มาตรา 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[23] มาตรา 158 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[24] มาตรา 162 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[25] มาตรา 158 มาตรา 167 และมาตรา 170 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[26] มาตรา 168 และมาตรา 169 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(3) ฝ่ายปกครอง

องค์กรของรัฐที่เรียกว่า “ฝ่ายปกครอง” เป็นองค์กรของรัฐที่สังกัดอยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารซึ่งหากพิจารณาในแนวดิ่งจะประกอบไปด้วยสามส่วน ได้แก่ ส่วนกลางอันประกอบไปด้วยกระทรวงและกรม ส่วนภูมิภาคอันประกอบไปด้วยจังหวัดและอำเภอ และส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจประกอบไปด้วยกรุงเทพมหานคร พัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล[27] โดยฝ่ายปกครองจะดำเนินภารกิจของรัฐในส่วนที่เรียกว่า “ภารกิจทางปกครอง” อันประกอบไปด้วยการใช้บังคับกฎหมาย จัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติงานตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี[28] สำหรับหลักความต่อเนื่องของรัฐปรากฏอย่างชัดเจนในหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการรักษาการแทนตามลำดับดังต่อไปนี้

กรณีส่วนกลาง การจัดโครงสร้างองค์กรอยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาในลักษณะที่ฝ่ายปกครองมีลำดับขั้นจากระดับสูงลงระดับล่างส่งผลให้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 วางหลักทั่วไปว่าในกรณีที่ฝ่ายปกครองระดับสูงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองในลำดับต่ำลงไปหนึ่งขั้นเข้ามาปฏิบัติหน้าที่และดำเนินภารกิจทางปกครองสืบเนื่องไปแทน[29] ตัวอย่างเช่น หากนายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ก็ให้องค์กรของรัฐอย่างรองนายกรัฐมนตรีรักษาราชการแทน[30] หากปลัดกระทรวงปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ก็ให้รองปลัดกระทรวงปฏิบัติหน้าที่แทน[31] หรือกรณีของอธิบดีปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ก็ให้รองอธิบดีปฏิบัติหน้าที่แทน[32]

กรณีส่วนภูมิภาคก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับส่วนกลาง หากเป็นระดับจังหวัดในกรณีที่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดว่างลง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายจะกำหนดให้องค์กรของรัฐอย่างรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด รักษาราชการในตำแหน่งดังกล่าวแทนตามลำดับไป[33] ส่วนระดับอำเภอก็วางกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องไปในทำนองเดียวกัน[34]

---

[27] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**, หน้า 164-166.

[28] เรื่องเดียวกัน, หน้า 407.

[29] มาตรา 48 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2535

[30] มาตรา 41 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2535

[31] มาตรา 44 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2535

[32] มาตรา 46 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2535

[33] มาตรา 56 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2535

[34] มาตรา 64 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2535

และสุดท้ายกรณีส่วนท้องถิ่น เริ่มจากกรุงเทพมหานคร ถ้าเกิดกรณีที่ไม่มีบุคคลดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด หากสาเหตุของการว่างลงของตำแหน่งดังกล่าวมาจากการสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่ง กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่หมดวาระลงรักษาราชการแทนจนกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนใหม่จะเข้าดำรงตำแหน่งแทน แต่หากสาเหตุมาจากเรื่องอื่น กฎหมายกำหนดให้ปลัดกรุงเทพมหานครปฏิบัติหน้าที่แทนเพื่อให้การดำเนินภารกิจของรัฐสืบเนื่องต่อไป[35] โดยในส่วนกรณีอื่น ๆ อย่าง พัทยา[36] องค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด[37] เทศบาล[38] และองค์การบริหารส่วนตำบล[39] ก็กำหนดแนวทางการรักษาการแทนผู้บริหารเพื่อให้การดำเนินภารกิจของรัฐต่อเนื่องไปในทำนองเดียวกัน

(4) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรของรัฐอื่น ๆ ทั้งสิ้น 5 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยหากเกิดกรณีที่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรดังกล่าวพ้นออกจากตำแหน่งโดยที่กระบวนการสรรหาและเห็นชอบบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดยังไม่เสร็จสิ้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาการแทนเป็นการทั่วไปบนพื้นฐานหลักความต่อเนื่องของรัฐเพื่อดำเนินภารกิจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสืบเนื่องต่อไป ผ่านการกำหนดให้บุคคลอื่นที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้[40] แต่หากเกิดกรณีที่องค์ประกอบขององค์กรดังกล่าวไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนดและไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลฎีกาแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนชั่วคราวจนกว่าจะมีการแต่งตั้งบุคคลใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ไว้เช่นกัน[41]

---

[35] มาตรา 54 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ พุทธศักราช 2528

[36] มาตรา 50 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2542

[37] มาตรา 36 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540

[38] มาตรา 48 ปัญจทศ พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496

[39] มาตรา 64 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537

[40] มาตรา 218 ประกอบด้วยมาตรา 208 และมาตรา 209 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[41] มาตรา 218 ประกอบด้วยมาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(5) ศาล

ศาลเป็นองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางกฎหมายในลักษณะต่าง ๆ ทั้งคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง และคดีรัฐธรรมนูญ[42] โดยศาลในระบบกฎหมายไทยที่ทำหน้าที่ดังกล่าวประกอบไปด้วยศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับหลักความต่อเนื่องของรัฐก็ได้ปรากฏในกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการในแต่ละศาลอย่างชัดเจนไว้สองกรณี เริ่มจากกรณีแรก คือ ศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตุลาการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระจะต้องรักษาการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าตุลาการคนใหม่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่[43] หรือเป็นกรณีที่พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นก่อนหมดวาระโดยไม่สามารถรักษาการแทนต่อไปได้และกระทบต่อองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญจนไม่สามารถดำเนินภารกิจของรัฐได้ รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดและศาลฎีกาแต่งตั้งบุคคลอื่นดำรงตำแหน่งชั่วคราวได้จนกว่าจะสรรหาตุลาการเข้าดำรงตำแหน่งได้ตามรัฐธรรมนูญกำหนด[44] และกรณีที่สอง ศาลยุติธรรมได้ปรากฏว่าหากเกิดกรณีที่ประธานศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์ และอธิบดีศาลชั้นต้นพ้นจากตำแหน่งโดยยังไม่มีบุคคลใดเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กฎหมายกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่อื่นอย่างรองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลอุทธรณ์ และรองอธิบดีศาลชั้นต้นเข้ารักษาการเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนสืบไป[45]

3. การยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแก้ไขวิกฤตการเมือง : จุดเริ่มต้นของวิกฤตทางรัฐธรรมนูญที่นำมาสู่การรัฐประหาร?

3.1 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

หากพิจารณาแยกเฉพาะกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าดำรงตำแหน่งขององค์กรของรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะพบว่าแม้รัฐธรรมนูญในบทบัญญัติจะกำหนดให้ระบอบการปกครองของประเทศอยู่ภายใต้หลักการประชาธิปไตย (Democratic Principle)[46]

---

[42] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**, หน้า 413.

[43] มาตรา 208 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[44] มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[45] มาตรา 8 พระธรรมนูญศาลยุติธรรม

[46] มาตรา 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ซึ่งโดยหลักการแล้วต้องกำหนดให้อำนาจรัฐเป็นของประชาชน[47] และรัฐธรรมนูญต้องออกแบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ เอื้อให้เกิดการปกครองตนเองของประชาชนผ่านการเลือกตั้งและระบบผู้แทนของประชาชน[48] ทั้งนี้ เพื่อเชื่อมโยงประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจรัฐกับองค์กรของรัฐที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเข้าด้วยกันจนทำให้องค์กรของรัฐภายใต้ระบบกฎหมายดังกล่าวได้รับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยโดยตรงกล่าวคือได้รับการเลือกจากประชาชนและโดยอ้อมกล่าวคือได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรที่ประชาชนเลือก[49] แต่ปรากฏว่าในรายละเอียดของรัฐธรรมนูญกลับพบว่ามีองค์กรของรัฐเพียงองค์กรเดียวที่ถือว่ามีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยโดยตรงก็คือสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ในขณะที่นายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญก็ยังประสบปัญหาความชอบธรรมทางประชาธิปไตยโดยอ้อมอยู่บางประการ เนื่องจากวุฒิสภามีส่วนร่วมในการแต่งตั้งด้วย[50] สำหรับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตั้งอยู่บนหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา รวมถึงฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550 จะมีความแตกต่างเฉพาะจำนวนสมาชิกและประเภทสมาชิกเท่านั้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) การเข้าดำรงตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรย่อยองค์กรหนึ่งของรัฐสภา[51] โดยสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม (Collegial Organ) ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คนซึ่งแบ่งเป็นประเภทสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คนและมาจากการเลือกตั้งของประชาชนแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 150 คน[52] สำหรับกระบวนการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญจะอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานสองประการ คือ เป็นการเลือกตั้งโดยตรงและเป็นการเลือกตั้งโดยลับ[53] อันเป็นการเลือกตั้งที่ไม่มีคนกลางมาแสดงเจตนากำหนดตัวผู้แทนอีกทอดหนึ่งแทนประชาชนกับบุคคลอื่นไม่สามารถรับรู้การลงคะแนนเสียงผู้มีสิทธิ

---

[47] ทศพล แสงสวัสดิ์, **หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ**, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2566), หน้า 201-203.

[48] Donald P. Kommers, **The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany**, (London: Duke University Press, 1989), p.170.

[49] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**, หน้า 338-339.

[50] มาตรา 269 และมาตรา 272 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[51] มาตรา 79 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[52] มาตรา 83 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[53] มาตรา 85 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เลือกตั้งได้[54] โดยวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกำหนดไว้เป็นระยะเวลา 4 ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง[55] นอกจากนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บุคคลที่จะมีสิทธิสมัครเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้จะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย อายุ 25 ปีขึ้นไป โดยต้องสังกัดพรรคการเมืองและมีความเชื่อมโยงกับเขตที่ลงสมัครรับเลือกตั้งตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนด[56]

(2) การพ้นจากตำแหน่ง

เหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สามารถแยกพิจารณาออกมาได้เป็น 3 เหตุ ได้แก่[57]

เหตุแรกเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของการตาย

เหตุที่สองเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของการแสดงเจตนา ประกอบไปด้วยการลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการลาออกจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดเมื่อลงสมัครเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และเหตุที่สามเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย ประกอบไปด้วย การสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่ง การยุบสภาผู้แทนราษฎร การขาดประชุมเกินกำหนดเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด การขาดคุณสมบัติ การมีลักษณะต้องห้าม การกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามของรัฐธรรมนูญ การขาดจากสมาชิกพรรคการเมืองที่ต้นสังกัด เนื่องจากถูกกรรมการบริหารพรรคให้พ้นจากการเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองดังกล่าวถูกคำสั่งยุบแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถหาพรรคการเมืองสังกัดได้ตามระยะเวลาที่กำหนดการต้องคำพิพากษาศาลถึงที่สุดให้จำคุก

3.2 ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การเข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยอาศัยหลักความต่อเนื่องของรัฐมาเป็นกรอบในการพิจารณา ผู้เขียนเห็นว่านอกจากการพ้นจากตำแหน่งโดยการสิ้นสุดวาระและการยุบสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการพ้นจากตำแหน่งทั้งองค์กรของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

---

[54] ฐากูร ศิริยุทธ์วัฒนา, **การคัดค้านผลการเลือกตั้งโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2561), หน้า 71-72.

[55] มาตรา 99 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[56] มาตรา 97 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[57] มาตรา 101 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เป็นรายบุคคลด้วยเหตุอื่น ๆ ไม่มีปัญหาเรื่องความต่อเนื่องของรัฐ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสภาผู้แทนราษฎรสืบเนื่องต่อไปได้ในระหว่างที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนที่ว่างลง[58]

แต่หากเป็นกรณีของการยุบสภาผู้แทนราษฎรและการสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลังจากพ้นระยะเวลา 4 ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านทางอำนาจระหว่างสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมและการเข้าปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาการแทนเอาไว้ โดยช่วงระยะเวลาที่ระบบกฎหมายไทยมิได้มีองค์กรของรัฐที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยโดยตรงเพียงองค์กรเดียวที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่และดำเนินภารกิจของรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือมีองค์กรอื่นดำเนินการแทนถือว่าเป็นช่วงระยะเวลาที่ค่อนข้างยาวนานเมื่อพิจารณาจากกรอบระยะเวลาต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ได้แก่ ช่วงการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศใหม่ภายใน 45-60 วัน[59] โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดวันเลือกตั้งเกินกรอบระยะเวลาที่กำหนดได้ หากเกิดเหตุที่ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งในวันดังกล่าวได้[60] นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจตรวจสอบเบื้องต้นก่อนประกาศผลเลือกตั้งได้เป็นระยะเวลาสูงสุดถึง 60 วันนับตั้งแต่วันเลือกตั้งอีกด้วยซึ่งจะกระทบต่อระยะเวลาการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่โดยตรง[61]

โดยสรุปรวมแล้วจะมีระยะเวลาตามขั้นตอนปกติสูงสุดระหว่าง 105 วันถึง 120 วันนับตั้งแต่วันพ้นจากตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎรทั้งองค์กรที่ระบบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเว้นว่างให้เกิดช่วงเวลาที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่และดำเนินภารกิจของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด นอกจากนี้ หากเกิดกรณีพิเศษที่มีสาเหตุมาจากการกระทำของบุคคล เหตุสุดวิสัย หรือการใช้อำนาจรัฐขององค์กรของรัฐอื่นมากระทบจนเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถดำเนินการจัดการเลือกตั้งตามวันเวลาที่กำหนดไว้ภายใต้กรอบปกติได้ รัฐธรรมนูญก็มอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งขยายกรอบระยะเวลาได้เกินกว่าช่วงเวลาปกติได้อีกจนกว่าเหตุดังกล่าวจะสิ้นสุดได้ ผู้เขียนเห็นว่ากฎเกณฑ์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎรโดยการยุบสภาหรือการสิ้นสุดวาระและการไม่มีกฎเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการให้สภาผู้แทนราษฎร

---

[58] มาตรา 83 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[59] มาตรา 102 และมาตรา 103 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[60] มาตรา 104 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[61] มาตรา 85 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หรือองค์กรของรัฐอื่นรักษาการแทนเพื่อปฏิบัติหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรไม่สอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องของรัฐที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทยทั้งระบบอย่างรุนแรง ทั้งที่ สภาผู้แทนราษฎรมีสถานะตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย[62] และเป็นองค์กรของรัฐเดี่ยวที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยโดยตรง รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอย่างมากในรัฐธรรมนูญ โดยความไม่สอดคล้องกับหลักการความต่อเนื่องของรัฐอย่างร้ายแรงของการพ้นจากตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่ปรากฏในกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งขององค์กรอื่น ๆ ในระบบกฎหมายไทยได้นำมาสู่ปัญหาในทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ปัญหาในแง่การดำเนินภารกิจของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไม่ต่อเนื่องและปัญหาในแง่การเกิดวิกฤตทางรัฐธรรมนูญภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(1) ปัญหาในแง่การดำเนินภารกิจของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไม่ต่อเนื่อง

สถานะทางองค์กรของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตและปัจจุบัน หากพิจารณาโดยอาศัยบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาเป็นเกณฑ์จะพบว่าสภาผู้แทนราษฎรมีการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “สภาผู้แทนราษฎร” ในฐานะองค์กรย่อยของรัฐสภาโดยเฉพาะกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “รัฐสภา” ร่วมกับวุฒิสภา ด้วยเหตุนี้ ความไม่ต่อเนื่องของสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือการสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งจึงกระทบต่อการดำเนินภารกิจของรัฐอย่างต่อเนื่องโดยสององค์กรที่มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองและกำหนดทิศทางของรัฐไปในคราวเดียวกัน[63] โดยเราสามารถแยกพิจารณาแต่ละประเด็นโดยละเอียด ดังนี้

(1.1) รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรักษาการแทน

ภารกิจของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญที่จะไม่ถูกดำเนินการอย่างต่อเนื่องภายหลังจากการพ้นจากตำแหน่งทั้งองค์กรด้วยการประกาศยุบสภาและสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งจนกระทบต่อการดำเนินภารกิจของรัฐที่สำคัญซึ่งมีรากฐานทางทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจแบบรัฐสภา (Parliament Systems) ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องบริหารประเทศโดยตั้งอยู่บนความไว้วางใจของรัฐสภา เราสามารถแยกการพิจารณาออกเป็น 3 ภารกิจ ได้แก่ ภารกิจด้านแต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรี ภารกิจด้านนิติบัญญัติ และภารกิจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน[64]

---

[62] มาตรา 114 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[63] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **องค์กรอิสระตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**, (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการวิจัยและสัมมนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 4-5.

[64] Anthony W. Bradley and Cesare Pinelli, “Parliamentarism,” in **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, eds. Michel Rosenfeld and Andras Sajo (Oxford: Oxford University Press, 2012), p.650-670.

สำหรับภารกิจแรก การดำเนินการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่มาจากการลงมติเห็นชอบโดยเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร[65] และกำหนดการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎรยังมีผลทางรัฐธรรมนูญทำให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ[66] ส่วนภารกิจที่สอง การดำเนินการกระบวนการนิติบัญญัติในการพิจารณาและเห็นชอบทั้งพระราชบัญญัติทั่วไปและพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการดังกล่าว เพราะเป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ เป็นผู้มีสิทธิพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนเป็นองค์กรแรกเสมอ และเป็นผู้มีสิทธิลงมติชี้ขาดต่อร่างพระราชบัญญัติในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาลงมติขัดแย้งกัน[67] และภารกิจสุดท้าย การดำเนินการตรวจสอบและติดตามการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีประกอบไปด้วยกระทู้ถาม การสอบหาข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมาธิการ อภิปรายทั่วไปและอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยสภาผู้แทนราษฎร[68] โดยหากเกิดข้อเท็จจริงทางสังคมและการเมืองใดที่จำเป็นต้องอาศัยภารกิจทั้งสามด้านเพื่อแก้ไขวิกฤตใดให้เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญตามปกติในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านดังกล่าวก็จะไม่สามารถดำเนินการได้ในห้วงเวลาดังกล่าวและสามารถนำมาสู่วิกฤตทางรัฐธรรมนูญได้ในท้ายที่สุด

(1.2) รัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

สำหรับภารกิจของรัฐสภาที่จะได้รับผลกระทบไม่สามารถถูกดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎรและการสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา[69] โดยได้มีการกำหนดภารกิจของรัฐที่สำคัญยิ่งบางประการที่เกี่ยวข้องกับประมุขของรัฐ การดำเนินกิจการป้องกันภัยภายนอกของรัฐ การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่สำคัญยิ่งของรัฐให้ต้องดำเนินการประชุมร่วมกันโดยทั้งสองสภาในนามรัฐสภาเท่านั้น ได้แก่ การพิจารณาเห็นชอบแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยองคมนตรี การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา การรับทราบการแก้ไขกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ การรับทราบหรือให้

---

[65] มาตรา 158 ประกอบด้วยมาตรา 159 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[66] มาตรา 168 และมาตรา 170 (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[67] มาตรา 133 มาตรา 136 มาตรา 137 มาตรา 138 มาตรา 139 และมาตรา 141 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[68] มาตรา 129 มาตรา 150 มาตรา 151 และมาตรา 152 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[69] มาตรา 78 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติของพระมหากษัตริย์ การรับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญให้เข้าปฏิบัติหน้าที่ได้ การเห็นชอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ[70] ผลของการที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่และไม่มีองค์กรของรัฐอื่นใดรักษาการแทนสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงไม่มีบทบัญญัติให้วุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ในนามวุฒิสภาในช่วงเวลาดังกล่าวแทนได้จึงเป็นผลให้เมื่อเกิดข้อเท็จจริงทางสังคมและการเมืองใดที่จำเป็นต้องดำเนินภารกิจดังกล่าวเป็นการด่วนเพื่อให้เกิดการสืบเนื่องในการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ หรือการดำเนินการที่สำคัญยิ่งของรัฐขึ้นมา การไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของรัฐสภาตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญปกติได้ย่อมสร้างผลกระทบเกี่ยวกับความต่อเนื่องของรัฐที่ปรากฏในกฎเกณฑ์กับการเข้าดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐอื่น ๆ ในระบบกฎหมายไทยตามไปด้วย

(2) ปัญหาในแง่การเกิดวิกฤตทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Crisis) ภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับความหมายของวิกฤตทางรัฐธรรมนูญ หากเริ่มนิยามจากความหมายของวิกฤต (Crisis) เสียก่อนโดยภาพรวมแล้ววิกฤตมักจะเป็นสถานการณ์หนึ่งที่เป็นภาพแทนของการล่มสลายของดุลยภาพทางอำนาจหรือการสูญเสียอำนาจนำเหนือสังคมของหลักการ คุณค่าหรือกฎเกณฑ์ที่สำคัญบางประการ ส่งผลให้วิกฤตทางรัฐธรรมนูญก็อยู่ภายใต้กรอบนิยามดังกล่าวเช่นกันเพียงแต่ว่าผลลัพธ์ของวิกฤตทางรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเฉพาะตรงที่วิกฤตดังกล่าวได้นำมาสู่ความขัดแย้งที่ทำให้ความชอบธรรมของการใช้อำนาจรัฐโดยผู้เล่นทางการเมืองและสถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญสูญสิ้นลง กระทั่งกลไกตามรัฐธรรมนูญไม่อาจแก้ปัญหาหรือตอบสนองต่อวิกฤตดังกล่าวได้ อันนำมาสู่การล่มสลายลงของรัฐธรรมนูญในท้ายที่สุด โดยวิกฤตทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างวิกฤตทางรัฐธรรมนูญกับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency) เนื่องจากสถานการณ์ดังกล่าวนอกจากเกิดจากการกระทำของมนุษย์แล้วยังสามารถเกิดได้จากเหตุสุดวิสัย (Acts of God) ได้ด้วย สำหรับสาเหตุของวิกฤตทางรัฐธรรมนูญสามารถมีที่มาได้จาก 3 สาเหตุ ได้แก่ สาเหตุแรก การที่ผู้เล่นทางการเมืองหรือสถาบันทางการเมืองใช้อำนาจเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ให้ หรือสาเหตุที่สอง การที่ผู้เล่นทางการเมืองหรือสถาบันทางการเมืองใช้อำนาจน้อยกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือสาเหตุที่สาม ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกินกว่ากรอบความขัดแย้งตามรัฐธรรมนูญและการเมืองทั่วไป โดยเป็น

[70] มาตรา 156 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รูปแบบความขัดแย้งที่คู่ขัดแย้งแต่ละฝ่ายต่างอ้างว่าตัวเองปกป้องรัฐธรรมนูญ กล่าวหาว่าอีกฝ่ายกระทำการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญหรือใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งคู่ขัดแย้งในความขัดแย้งนี้มีความมุ่งมั่นที่จะทำให้อีกฝ่ายพ่ายแพ้โดยใช้วิธีการต่อสู้เคลื่อนออกไปจากกรอบความขัดแย้งทางการเมืองปกติอันนำไปสู่การทำให้ระบบรัฐธรรมนูญล้มเหลวลงในที่สุด[71]

โดยเมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับเหตุการณ์ในอดีต ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาความไม่ต่อเนื่องของสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นภายหลังการยุบสภาเพื่อแก้ไขปัญหาทางการเมืองนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ได้กลายมาเป็นสาเหตุหนึ่งที่นำมาสู่วิกฤตทางรัฐธรรมนูญและส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนปี พ.ศ. 2560 ถึงสองฉบับต้องสิ้นสุดลง เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเพื่อตอบสนองต่อวิกฤตความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านดังกล่าวได้อย่างครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญจนส่งผลให้กลไกตามรัฐธรรมนูญปกติดำเนินการไม่ได้ในท้ายที่สุดในเหตุการณ์วิกฤตทางรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

(2.1) วิกฤตทางรัฐธรรมนูญและการสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540

ความขัดแย้งทางการเมืองในระหว่างปี พ.ศ. 2548 – 2549 ที่นำมาสู่วิกฤตทางรัฐธรรมนูญและนำมาสู่จุดสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีจุดเริ่มต้นมาจากผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2548 ที่พรรคไทยรักไทยได้รับการลงคะแนนเสียงจากประชาชนอย่างท้วมท้นจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้สำเร็จ แต่ด้วยปัญหาการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดเสรีภาพของสื่อสารมวลชนและปัญหาเกี่ยวกับการขายหุ้นกลุ่มบริษัทชินคอร์ปในตลาดหลักทรัพย์โดยไม่เสียภาษีจนทำให้เกิดกระแสความไม่พอใจต่อรัฐบาลจนเกิดการชุมนุมของประชาชนจำนวนมากที่ต้องการขับไล่รัฐบาลซึ่งต่อมาถูกเรียกว่าพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย[72]

การยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 เพื่อคืนอำนาจตัดสินใจให้กับประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจรัฐตัดสินใจเกี่ยวกับความขัดแย้งทางการเมืองควรออกมาในรูปแบบทิศทางใด โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งและการเข้าปฏิบัติหน้าที่หน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ภายในวันที่ 2 เมษายนและ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ตามลำดับ[73] ถือว่าเป็นกลไกทาง

---

[71] Sanford Levinson and Jack M. Balkin, “Constitutional Crises”, in **University of Pennsylvania Law Review**, 157, 3 (February 2009), p.707-753.

[72] Chris Baker and Pasuk Phongpaichit, **A History of Thailand**, (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), p.302-305.

[73] “แถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การยุบสภาผู้แทนราษฎรและการกำหนดวันเลือกตั้ง,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 123 ตอนพิเศษที่ 23 ก, วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549, หน้า 3-6.

รัฐธรรมนูญที่รัฐบาล ณ ขณะนั้น เลือกใช้เป็นวิธีการโต้ตอบกลับกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อแสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังคงสนับสนุนรัฐบาล อย่างไรก็ตามแม้ผลการเลือกตั้งจะออกมาในทิศทางที่พรรคไทยรักไทยชนะเสียงข้างมากในการเลือกตั้งดังกล่าว แต่เนื่องจากพรรคการเมืองอื่น ๆ ไม่เข้าร่วมการเลือกตั้งดังกล่าวจึงทำให้การเลือกตั้งดังกล่าวขาดความชอบธรรมทางการเมือง ประกอบกับในเวลาต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้การจัดการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นโมฆะ[74]

ผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวในทางกลับกันทำให้สภาพการณ์ที่มีเฉพาะคณะรัฐมนตรีรักษาการและไม่มีสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ขยายออกไปอย่างไม่มีกำหนด ทำให้ผู้เล่นทางการเมืองที่อยู่ตรงกันข้ามผู้ชุมนุมหรือสถาบันทางการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ขาดกลไกทางรัฐธรรมนูญที่จะตอบสนองต่อความขัดแย้งทางการเมืองตามครรลองประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญไปหนึ่งประการก็คือไม่มีอำนาจนิติบัญญัติดำรงอยู่และคงเหลือแค่อำนาจบริหารเท่านั้น ส่งผลให้การเจรจากับคู่ขัดแย้งเพื่อรับข้อเสนอของคู่ขัดแย้งมาทำให้เกิดผลจริงในระบบกฎหมายหรือการสร้างกลไกทางกฎหมายใหม่ ๆ เพื่ออาศัยเป็นกลไกปราบปรามของรัฐเพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของคู่ขัดแย้งก็ไม่สามารถดำเนินการได้เช่นกัน โดยวิกฤตทางรัฐธรรมนูญนี้จบลงโดยวิธีการนอกรัฐธรรมนูญอย่างการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและการสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ในท้ายที่สุด

(2.2) วิกฤตทางรัฐธรรมนูญและการสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550[75]

ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างปี พ.ศ. 2556-2557 ที่นำมาสู่วิกฤตทางรัฐธรรมนูญและนำมาสู่จุดสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มีจุดเริ่มต้นมาจากการผลักดันร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชนระหว่างวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ถึงวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแล้วมีการเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายโดยผิดจากหลักการจากเดิมที่นิรโทษกรรมเฉพาะผู้ชุมนุมให้ขยายรวมไปถึงแกนนำ อดีตผู้นำรัฐบาล และบุคคลที่ถูกดำเนินคดีโดยองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจนทำให้เกิดกระแสออกมาชุมนุมต่อต้านจากประชาชนอย่างมาก แม้ว่าจะได้มีการลงมติไม่เห็นชอบ

---

[74] Chris Baker and Pasuk Phongpaichit, **A History of Thailand**, p.306.

[75] ศุภณัฐ บุญสด, “บทบาทของนักกฎหมายไทยกับการรัฐประหารเพื่อนำมาสู่ระบอบเผด็จการ:ศึกษากรณีรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557”, **CMU Journal of Law and Social Sciences**, 12, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2562), หน้า 123-156.

อย่างเป็นเอกฉันท์โดยวุฒิสภา แต่การชุมนุมก็ได้ยกระดับกลายเป็นการขับไล่คณะรัฐมนตรี ณ ขณะนั้นและกลุ่มผู้ชุมนุมต่อมาได้กลายมาเป็นคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.)

โดยคณะรัฐมนตรีที่ถูกประชาชนชุมนุมขับไล่ ณ ขณะนั้น ได้ดำเนินการแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองด้วยประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งจึงทำให้คณะรัฐมนตรีกลายสภาพเป็นคณะรัฐมนตรีรักษาการที่ถูกรัฐธรรมนูญจำกัดอย่างมากและทำให้สภาผู้แทนราษฎรได้ว่างเว้นลงในห้วงขณะดังกล่าว แต่ปรากฏว่าประชาชนที่เป็นคู่ขัดแย้งได้ยกระดับการชุมนุมเป็นเรียกร้องให้มีการเลื่อนการเลือกตั้งออกไป โดยให้วุฒิสภาเสนอให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่เป็นกลาง รวมถึงจัดตั้งสภาประชาชนขึ้นมาเพื่อปฏิรูปก่อนเลือกตั้ง โดยการผลักดันข้อเสนอดังกล่าวโดยผู้ชุมนุมได้มีการดำเนินการชุมนุมเกินกว่ากรอบที่รัฐธรรมนูญอนุญาตผ่านการใช้ความรุนแรงบนท้องถนน การยึดสถานที่ราชการและการขัดขวางมิให้มีการจัดการเลือกตั้ง

ภายใต้สภาพการณ์ที่เป็นคณะรัฐมนตรีรักษาการและไม่มีสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการยุบสภา ผู้เล่นทางรัฐธรรมนูญที่อยู่ฝั่งตรงกันข้ามกับผู้ชุมนุมจึงแทบไม่สามารถใช้กลไกทางรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ตอบสนองความขัดแย้งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นในทางเจรจาเพื่อยอมรับข้อเสนอของผู้ชุมนุมให้เกิดขึ้นจริงในระบบกฎหมายหรือใช้กลไกปราบปรามของรัฐจำกัดเสรีภาพการชุมนุมของผู้ชุมนุม เพราะไม่มีอำนาจบริหารเต็มตามกฎหมายและไม่มีอำนาจนิติบัญญัติดำรงอยู่แล้ว ประกอบกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งอื่น ๆ อย่างศาลรัฐธรรมนูญยังได้เข้ามาใช้อำนาจเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดวินิจฉัยให้การชุมนุมและข้อเสนอของกลุ่ม กปปส. ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยให้การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 เป็นโมฆะและวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีรักษาการ ณ ขณะนั้นพ้นออกจากตำแหน่งจนเกิดสุญญากาศทางการเมืองขึ้น โดยวิกฤตทางรัฐธรรมนูญนี้จบลงโดยวิธีการนอกรัฐธรรมนูญอย่างการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติและการสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 อีกเช่นเดิม

4. บทสำรวจกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

เมื่อพิจารณากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีการแบ่งแยกอำนาจในระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศไทยเพื่ออาศัยเป็น

ตัวอย่างออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบกฎหมายไทย เราอาจแบ่งการพ้นจากตำแหน่งและการรักษาการแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกมาได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการรักษาการแทนภายหลังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งเมื่อการยุบสภาหรือสิ้นสุดวาระและระบบที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งเมื่อยุบสภาและสิ้นสุดวาระทันที โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 ระบบแรก รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการรักษาการแทนภายหลังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งเมื่อการยุบสภาหรือสิ้นสุดวาระ

รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและให้มีการรักษาการแทนในระยะเวลาเปลี่ยนผ่านจากสภาชุดเดิมไปสู่สภาชุดใหม่ปรากฏในประเทศเยอรมนี กัมพูชา ฟินแลนด์ และเดนมาร์ก โดยมีการกำหนดช่วงเวลารักษาการแทนที่แตกต่างกันออกไปเป็นอีก 2 ระบบย่อย ได้แก่

(1) รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้าปฏิบัติหน้าที่

รัฐธรรมนูญของเยอรมนีกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญให้รับมือกับสถานการณ์ไม่ปกติให้สอดคล้องกับครรลองประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญที่ค่อนข้างละเอียดอันเป็นผลมาจากบทเรียนทางประวัติศาสตร์การเกิดขึ้นของระบอบนาซีผ่านการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญไวมาร์[76] โดยกำหนดให้กระบวนการนิติบัญญัติระดับสหพันธรัฐเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและสภามลรัฐ[77] นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเห็นชอบ รวมถึงถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีผ่านการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจ[78] ส่วนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าจะกำหนดให้ต้องมีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เมื่อหมดอายุสภาวาระ 4 ปี หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐธรรมนูญก็มิได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์การเปลี่ยนผ่านระหว่างสภาชุดเดิมกับชุดใหม่ในลักษณะที่กระทบต่อหลักความต่อเนื่องของรัฐแต่อย่างใด เนื่องจากกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมที่หมดวาระการดำรงตำแหน่งหรือถูกยุบสภายังมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในฐานะสภาผู้แทนราษฎรสืบเนื่องต่อไปได้จนกว่าจะถึงช่วงเวลาที่มีการเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎร

---

[76] Werner Heun, **The Constitution of Germany**, (Oxford: Hart Publishing, 2011), p.9-23.

[77] Article 77 of The Basic Law for the Federal Republic of Germany

[78] Article 63 and Article 67 of The Basic Law for the Federal Republic of Germany

ชุดใหม่[79] โดยรัฐธรรมนูญของอีกประเทศที่กำหนดการพ้นจากตำแหน่งให้สอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องของรัฐในทำนองเดียวกันกับเยอรมนีก็คือรัฐธรรมนูญของกัมพูชา[80]

(2) รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เสร็จสิ้น

กรณีรัฐธรรมนูญของฟินแลนด์และเดนมาร์ก แม้ว่าจะมิได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการพ้นตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่างในลักษณะที่สอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องของรัฐอย่างเคร่งครัดเท่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของเยอรมนีและกัมพูชา แต่ก็ได้ออกแบบกฎเกณฑ์โดยเชื่อมรอยต่อตามหลักประชาธิปไตยและเคารพกระบวนการใช้อำนาจรัฐของประชาชนให้ดำเนินอย่างต่อเนื่องไม่ขาดสายแทน สำหรับฟินแลนด์ที่อยู่ภายใต้ระบบสภาเดี่ยวได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่รัฐสภา แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เมื่อสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีหรือการยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยประธานาธิบดี แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมพ้นจากตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เสร็จสิ้นแล้วเท่านั้น[81] โดยรัฐธรรมนูญของเดนมาร์กก็กำหนดการพ้นจากตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎรไว้ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญของฟินแลนด์[82]

4.2 ระบบที่สอง รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งเมื่อยุบสภาและสิ้นสุดวาระทันที

ระบบที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาการแทนในระยะเวลาเปลี่ยนผ่านจากสภาชุดเดิมไปสู่สภาชุดใหม่ถือว่าเป็นระบบที่ประเทศส่วนใหญ่ของโลกยึดถือนำไปกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎร โดยระบบดังกล่าวนี้สามารถแบ่งออกเป็นอีก 2 ระบบย่อย ได้แก่

---

[79] Article 39 of The Basic Law for the Federal Republic of Germany

[80] Article 78 of Cambodia's Constitution "The term of the National Assembly is five years and ends on the day when the new National Assembly takes office."

[81] Article 24 of Finland's Constitution

[82] Article 32 Part 4 of Denmark's Constitution

(1) รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ในนามรัฐสภาแทนในระหว่างที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ยังไม่ได้เข้าดำรงตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐและมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับขึ้นภายในรัฐ[83] โดยกำหนดให้รัฐสภาเป็นระบบสภาคู่ซึ่งรัฐสภาประกอบไปด้วยองค์กรย่อยสององค์กรอย่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร[84] ส่วนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกรัฐสภาทั้งสองสภา รัฐธรรมนูญกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเหมือนกัน[85] แต่อย่างไรก็ตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสภาทั้งสองมีความแตกต่างกัน เพราะในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาจะพ้นจากตำแหน่งทั้งองค์กรเฉพาะเมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีเท่านั้น[86] แต่สำหรับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งองค์กรได้ผ่านสองกรณี คือ กรณีแรก เมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และกรณีที่สอง การประกาศยุบสภาก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี[87]

โดยภายหลังการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งองค์กรดังกล่าว ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมหรือองค์กรของรัฐอื่นรักษาการแทนระหว่างรอให้มีการดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งหรือมีการเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ แต่หากเป็นกรณียุบสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาบังคับให้มีการดำเนินการจัดเลือกตั้งและการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ของสภาชุดใหม่ให้เสร็จสิ้นภายใน 70 วันนับตั้งแต่ยุบสภาขึ้นมาทดแทนการออกแบบกฎเกณฑ์ดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องของรัฐ นอกจากนี้ได้กำหนดห้ามมิให้วุฒิสภาดำเนินการประชุมใดในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย แต่ถ้ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้คณะรัฐมนตรีเรียกประชุมวุฒิสภาที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยโดยตรงในระดับเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาแทนแต่เพียงองค์กรเดียวเป็นกรณีพิเศษได้ อย่างไรก็ตามมาตรการใดที่ดำเนินการภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินนี้ยังสามารถถูกประกาศให้เป็นโมฆะได้ หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ภายใน 10 วันนับตั้งแต่วันเปิดสมัยประชุมแรกอีกด้วย[88]

---

[83] Article 41 of Japan’s Constitution

[84] Article 42 of Japan’s Constitution

[85] Article 43 of Japan’s Constitution

[86] Article 46 of Japan’s Constitution

[87] Article 45 of Japan’s Constitution

[88] Article 54 of Japan’s Constitution

(2) รัฐธรรมนูญไม่มีการกำหนดให้องค์กรอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนในระหว่างที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ยังไม่ได้เข้าดำรงตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญของประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาให้อยู่ภายใต้ระบบนี้ กล่าวคือ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งทันทีภายหลังจากครบวาระการดำรงตำแหน่งตามระยะเวลาที่กำหนดและหลังจากการประกาศยุบสภาโดยไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับการรักษาการแทนระหว่างรอสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐชุดใหม่เข้าปฏิบัติหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตามถึงจะมีการออกแบบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการพ้นตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาไม่สอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องของรัฐ แต่ก็ได้มีการกำหนดระยะเวลาบังคับตามรัฐธรรมนูญเพื่อการดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งและการเข้าปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เกิดขึ้นในระยะเวลาอันสั้นและไม่ก่อให้เกิดวิกฤตในระหว่างการเปลี่ยนผ่านอำนาจมากที่สุดขึ้นมาแทน

โดยรัฐธรรมนูญแต่ละประเทศมีกำหนดระยะเวลาที่แตกต่างกันออกไป ยกตัวอย่างเช่น กรณีรัฐธรรมนูญของอิตาลีกำหนดให้การดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งและการเข้าปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาชุดใหม่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับตั้งแต่วันพ้นจากตำแหน่ง[89] กรณีรัฐธรรมนูญของสเปนกำหนดระยะเวลาบังคับให้แล้วเสร็จภายในระหว่าง 55 ถึง 85 วันนับตั้งแต่วันพ้นจากตำแหน่ง[90] และกรณีรัฐธรรมนูญของกรีซกำหนดระยะเวลาบังคับให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับตั้งแต่วันพ้นจากตำแหน่ง[91] หรือกรณีรัฐธรรมนูญของเนเธอร์แลนด์กำหนดระยะเวลาบังคับสำหรับกรณีของการยุบสภาให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน[92] เป็นต้น

5. บทสรุป : ข้อเสนอการออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อความต่อเนื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากการย้อนพินิจสภาพปัญหาของระบบกฎหมายไทยประกอบกับการสำรวจกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งองค์กรที่ปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศ ผู้เขียนสามารถสรุปความเห็นอีกครั้งว่าระบบกฎหมายไทยมีปัญหาทางรัฐธรรมนูญถึงสามระดับ ได้แก่ ระดับแรก ระยะเวลาบังคับตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดช่วงรอยต่อระหว่างสภาชุดเดิม

---

[89] Article 61 of Italy's Constitution

[90] Article 68 of Spain's Constitution

[91] Article 53 of Greece's Constitution

[92] Article 64 of Netherlands' Constitution

กับสภาชุดใหม่ไม่ได้สอดคล้องกับความพอสมควรแก่เหตุ (Principle of Proportionality) เนื่องจากมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับให้การดำเนินการเปลี่ยนผ่านทางอำนาจดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุดเพื่อมิให้กระทบต่อการดำเนินภารกิจของรัฐต่าง ๆ จากการว่างเว้นลงของสภาผู้แทนราษฎร จึงเห็นได้จากที่ระบบกฎหมายต่างประเทศจะกำหนดให้มีกระบวนการที่เกิดขึ้นในช่วงดังกล่าวเพียงสองกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนก็คือการจัดการเลือกตั้งทั่วไปและการเรียกประชุมสภาสมัยใหม่แรกเท่านั้น โดยกำหนดให้การดำเนินการสองกระบวนการอยู่ภายใต้ระยะเวลาที่สั้นที่สุดเห็นได้จากระบบกฎหมายต่างประเทศที่กำหนดระยะเวลาบังคับยาวนานที่สุดไม่เกิน 90 วันเท่านั้น ในขณะที่ประเทศไทยกลับมีการเพิ่มขั้นตอนอื่นขึ้นมาที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวอย่างกระบวนการดำเนินการตรวจสอบผลการเลือกตั้งเบื้องต้นของคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาจนขยายช่วงเวลารอยต่อดังกล่าวให้ยืดยาวเกินกว่าที่ประเทศอื่น ๆ กำหนดออกไปสูงสุดถึง 105 ถึง 120 วันและรัฐธรรมนูญยังอนุญาตให้สามารถขยายระยะเวลาออกไปได้นานกว่ากรอบปกติได้อีกหากเกิดกรณีพิเศษขึ้นมา จึงกล่าวได้ว่ามาตรการและระยะเวลาตามกฎหมายดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ รวมถึงมีการกำหนดระยะเวลาบังคับตามรัฐธรรมนูญที่ยืดยาวเกินความจำเป็นอย่างยิ่ง

ระดับที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านทางอำนาจที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยอย่างร้ายแรง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 หากพิเคราะห์ด้วยหลักความชอบธรรมทางประชาธิปไตยแล้วจะพบว่ามีเพียงองค์กรเดียวเท่านั้นที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยโดยตรงก็คือสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้ การกำหนดระยะเวลาเปลี่ยนผ่านระหว่างสภาชุดเก่ากับสภาชุดใหม่ที่ยาวนานจะส่งผลให้ช่วงเว้นว่างที่ไม่มีองค์กรของรัฐใดมีความเชื่อมโยงกับประชาชนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมหลงเหลืออยู่ในระบบกฎหมายไทยยาวนานตามไปด้วยอันเป็นการสะท้อนลักษณะความไม่เป็นประชาธิปไตยของประเทศไทยด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การกำหนดช่วงรอยต่อดังกล่าวที่ยาวนานโดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาใช้อำนาจหน้าที่ตรวจสอบกระบวนการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนและขยายช่วงเวลาแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยประชาชนให้ขยายออกไปจากวันเลือกตั้งยาวนานได้สูงสุดถึง 60 วันจึงเป็นภาพสะท้อนปัญหาทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยอีกหนึ่งประการที่อาจขัดหรือแย้งต่อหลักการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกตั้งโดยตรงซึ่งปรากฏการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[93] ที่วางหลักให้มิให้มีองค์กรใดมากลั่นกรองการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนและผลการนับคะแนนด้วย[94]

---

[93] มาตรา 85 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[94] ทศพล แสงสวัสดิ์, **หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ**, หน้า 212.

และระดับสุดท้าย ปัญหาความไม่สอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องของรัฐของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎรในระบบกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่ปรากฏในกฎเกณฑ์ขององค์กรของรัฐอื่น ๆ เลยทั้งที่องค์กรของรัฐอื่นไม่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในระดับที่เทียบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร แต่กลับได้รับการออกแบบกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับหลักการในระดับที่สูงกว่าสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือว่าเป็นความแปลกประหลาดด้วยเหตุและผลในระบบกฎหมายที่ประกาศในทางบทบัญญัติว่าอยู่ภายใต้หลักประชาธิปไตยและการปกครองตนเองของประชาชน โดยความไม่ต่อเนื่องของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวนี้ยังไม่สามารถถูกโต้แย้งด้วยเหตุผลเกี่ยวกับความชอบธรรมทางประชาธิปไตยอย่างเช่นเหตุที่ไม่มีการรักษาการแทนไว้ในระหว่างที่เปลี่ยนผ่านทางอำนาจดังกล่าวเพราะต้องการให้มีเฉพาะผู้แทนประชาชนเท่านั้นที่สามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้หรือการต้องการรอให้มีการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจรัฐเสร็จสิ้นก่อนจึงจะเริ่มดำเนินภารกิจของรัฐในส่วนการกระทำทางนิติบัญญัติได้ เพราะการสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎรของไทยให้สอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องของรัฐเช่นเดียวกับที่ปรากฏในเยอรมนีกับกัมพูชาก็มิได้ทำให้การใช้อำนาจรัฐของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมที่รักษาการแทนในระหว่างที่รอสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เข้าปฏิบัติหน้าที่ขาดความชอบธรรมทางประชาธิปไตยแต่อย่างใด เพราะแม้ว่าจะเป็นสภารักษาการแทนแต่ก็มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน นอกจากนี้ การกำหนดกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องของรัฐยังช่วยสร้างเงื่อนไขในทางรัฐธรรมนูญที่จะเอื้อแก้ปัญหาของระบบกฎหมายไทยในสองส่วน ได้แก่ ส่วนแรก ป้องกันมิให้เกิดความไม่ต่อเนื่องของรัฐไปกระทบต่อองค์กรอื่นที่ต้องผูกพันต่อการดำเนินการประชุมและลงมติของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านดังกล่าว และส่วนที่สอง ป้องกันมิให้เกิดวิกฤตทางรัฐธรรมนูญและการสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญเมื่อเกิดความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงเปลี่ยนผ่านทางอำนาจเฉกเช่นในอดีตอีก เพราะผู้เล่นทางรัฐธรรมนูญอย่างคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาจะยังคงมีอำนาจและกลไกทางรัฐธรรมนูญอย่างครบถ้วนในการที่จะตอบสนองต่อความขัดแย้งดังกล่าวได้อย่างเต็มประสิทธิภาพเพื่อให้มีการแก้ไขและบรรลุข้อตกลงในความขัดแย้งดังกล่าวให้สอดคล้องตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยและตามระบบรัฐธรรมนูญปกติได้ โดยไม่เอื้อให้เกิดสถานการณ์ที่ต้องอาศัยกลไกที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างการรัฐประหารเข้ามายุ่งเกี่ยวกับความขัดแย้งดังกล่าวอีกต่อไป โดยมาตรการทางกฎหมายที่จะรักษาเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยเช่นนี้ได้จะต้องดำเนินการควบคู่ไปพร้อมกับการปรับปรุงข้อจำกัดทางอำนาจของคณะรัฐมนตรีรักษาการตามรัฐธรรมนูญไปพร้อมกันด้วย

ด้วยเหตุนี้ เพื่อการออกแบบรัฐธรรมนูญในการรักษาเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยให้ตั้งมั่นสืบเนื่องไปโดยไม่สะดุดและหยุดลงเป็นช่วง ๆ เหมือนเฉกเช่นในอดีตอีก ผู้เขียนจึงเห็นควรมีข้อเสนอให้มีการปรับปรุงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องของรัฐ โดยกำหนดว่าหากเกิดกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งทั้งองค์กรโดยเหตุแห่งการสิ้นสุดวาระดำรงตำแหน่งสี่ปีหรือการยุบสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมรักษาการแทนและปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในฐานะสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาต่อไปจนกว่าสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนจะเข้าปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการประชุมนัดแรก โดยหากเกิดข้อกังวลในทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงวาระเกินสี่ปีตามรัฐธรรมนูญหรือจะมีการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาชุดเดิมที่ไปกระทบต่อการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนหรือผูกพันสภาชุดใหม่เกินสมควร ระบบกฎหมายไทยสามารถออกแบบกลไกทางกฎหมายในลักษณะที่ไม่กระทบต่อหลักความต่อเนื่องของรัฐและหลักประชาธิปไตยได้ไปพร้อมกัน โดยการกำหนดว่าหากเป็นกรณีดำรงวาระครบระยะเวลาตามที่รัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปล่วงหน้าก่อนที่สภาชุดเดิมจะหมดวาระลงเพื่อให้การจัดการเลือกตั้งและการประชุมนัดแรกของสภาชุดเดิมเชื่อมรอยกับการหมดวาระของสภาชุดเดิมอย่างไม่ขาดสายเฉกเช่นเยอรมนี หรือกำหนดให้หากเป็นกรณียุบสภาผู้แทนราษฎร สภาชุดใหม่สามารถประกาศให้มาตราต่าง ๆ ที่สภารักษาการแทนดำเนินการในช่วงเปลี่ยนผ่านทางอำนาจดังกล่าวเป็นโมฆะได้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสมของการประชุมสภาสมัยแรกเช่นเดียวกับญี่ปุ่น หรือปล่อยให้เกิดแนวปฏิบัติทางการเมืองที่จะควบคุมการใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจรัฐของสภาผู้แทนราษฎรชุดรักษาการไม่ให้ใช้อำนาจใดไปกระทบต่อการออกเสียงการเลือกตั้งของประชาชนผ่านธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Conventions) ไปเองแทนได้

ทั้งนี้ ในลำดับสุดท้าย สำหรับสาเหตุที่ต้องมีการออกแบบรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ซึ่งตามการประเมินด้วยดัชนีชี้วัดประชาธิปไตยของ Economist Intelligence Unit (EIU) ในปี ค.ศ. 2022 จัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยมีความบกพร่อง (Flawed Democracy) และได้รับคะแนนเฉลี่ยโดยรวมอยู่ที่ 6.67 จาก 10 คะแนน[95] ที่มีเป้าหมายเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยด้วยการอาศัยบทบาทสถาบันทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นสำคัญแทนที่จะอาศัยอำนาจของกฎหมายและศาลรัฐธรรมนูญในนามกลไกที่เรียกว่าประชาธิปไตยที่ป้องกันตัวเองได้ (Militant Democracy) ให้เข้ามามีบทบาทพิทักษ์ระบอบดังกล่าว

[95] Economist Intelligence Unit (EIU), **Democracy Index 2022: Frontline Democracy and the Battle for Ukraine**, (London: The Economist Intelligence Unit Limited, 2023), p.8.

เหมือนเช่นเดียวกับประเทศที่เพิ่งเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยในคลื่นลูกที่สี่อื่น ๆ ซึ่งกำลังอยู่ในสภาวะระบอบประชาธิปไตยที่เปราะบาง (Fragile Democracy)[96] เพราะจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศไทยนับจากการพ่ายแพ้ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยต่อรัฐไทย ประเทศไทยมิเคยประสบปัญหาภัยคุกคามต่อระบอบประชาธิปไตยจากขบวนการทางการเมืองและพรรคการเมืองที่มีกำลังเข้มแข็งพอจะคุกคามระบอบประชาธิปไตยในระดับเดียวกันอีกเลย แต่ในทางกลับกันนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา กฎหมายและศาลรัฐธรรมนูญต่างหากที่มีบทบาทอย่างแข็งขันในการบั่นทอนหรือกัดกร่อนระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย[97] ดังนั้น การแก้ปัญหาระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์และมีเสถียรภาพจึงต้องออกแบบกฎเกณฑ์โดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของระบบการเมืองและกฎหมายของประเทศไทยเป็นสำคัญประกอบด้วย มิฉะนั้น มาตรการนำเข้าต้นแบบกฎหมายจากต่างประเทศต่าง ๆ เข้าสู่ระบบกฎหมายของประเทศไทยจะยิ่งซ้ำเติมปัญหาของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยให้รุนแรงมากยิ่งขึ้นแทนไปอีก

ข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ... *สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยทั่วไป โดยตรง โดยเสรี โดยเสมอภาค และโดยลับ ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยตามเจตจำนงของตนเองโดยเสรี ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือการครอบงำใด ๆ*

สภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสี่ร้อยคนและสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวนหนึ่งร้อยคน รายละเอียดให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำหนด

มาตรา ... *สภาผู้แทนราษฎรมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีนับตั้งแต่วันที่เข้าปฏิบัติหน้าที่ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยแรก โดยให้ดำเนินการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จก่อนวันที่สภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง 60 วัน*

---

[96] Samuel Issacharoff, **Fragile Democracies : Contested Power in the Era of Constitutional Courts**, (New York: Cambridge University Press, 2015), p.1-14.

[97] Eugenie Merieau, "Thailand's Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997–2015)", in **Journal of Contemporary Asia**, 46, 3 (August 2016), p.455-466.; Thongchai Winichakul, "Thailand's Royal Democracy in Crisis," in **After the Coup: The National Council for Peace and Order Era and the Future of Thailand**, eds. Michael J Montesano, Terence Chong, and Shu Xun Mark Heng (Singapore: ISEAS Publishing, 2019), p.282-307.

ในกรณีของการยุบสภาผู้แทนราษฎร วาระการดำรงตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงก่อนระยะเวลาที่กำหนดข้างต้นได้ โดยให้ดำเนินการเลือกตั้งภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎรและต้องมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่สมัยแรกภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง

เมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่งตามที่บทบัญญัตินี้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่โดยมีอำนาจหน้าที่สมบูรณ์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ทุกประการ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่หรือการลงมติใดของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมในระหว่างรักษาการแทนตามบทบัญญัตินี้ให้สภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ลงมติอนุมัติโดยเร็วภายใน 10 วันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมแรก หากสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ลงมติไม่อนุมัติให้ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่และการลงมติดังกล่าวเป็นโมฆะและไม่มีผลใช้บังคับตั้งแต่ต้น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำหนด