

## คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๖/๒๕๕๓

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓

## เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

คณะรัฐมนตรีได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ เนื่องจาก สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติกำหนดให้วันที่ ๒๔ มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ บัดนี้ถึงกำหนดต้องตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ แต่ปรากฏว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ ยังไม่ครบ ๒๐๐ คน เพื่อประกอบเป็นวุฒิสภาตามมาตรา ๑๒๑ ก่อนวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้ จึงเป็นปัญหาว่า คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้หรือไม่

คำร้องได้ระบุถึงปัญหาและความเห็นสรุปได้ว่า เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖๓ การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุมและการปิดประชุมรัฐสภา ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา” และมาตรา ๒๒๑ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย” ซึ่งการดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สำหรับร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญประชุมนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้วเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่ในวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเลื่อนการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดที่ยังไม่เสร็จสิ้นออกไป วุฒิสภาอันเป็นองค์ประกอบของรัฐสภาจึงยังมีสมาชิกไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คน กรณีจึงเป็นปัญหาว่า คณะรัฐมนตรีจะยังดำเนินการเพื่อให้การตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้หรือไม่ เมื่อกรณีมีปัญหาเช่นนี้จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนี้

๑. เมื่อวุฒิสภายังมีสมาชิกไม่ครบ ๒๐๐ คน คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามมาตรา ๑๕๕ ได้หรือไม่ หรือจะต้องรอจนกว่าวุฒิสภามีจำนวนสมาชิกครบ ๒๐๐ คน ตามมาตรา ๑๒๑ และตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๐/๒๕๕๓ เสียก่อน

๒. หากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ เพราะต้องรอให้วุฒิสภามีสมาชิกครบจำนวนเสียก่อนเพื่อจักได้ประกอบกันขึ้นเป็นวุฒิสภาและรัฐสภา ดังนี้การเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสองและวรรคสาม จะต้องมิขึ้นในวันใด เช่น วันเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน ๒๐๐ คน (ซึ่งยังไม่แน่ชัดว่าเมื่อใดจะเป็นครั้งสุดท้าย) หรือวันที่คณะกรรมการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งครบ ๒๐๐ คน หรือวันอื่นใด เพราะเป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้กำหนดตามมาตรา ๑๕๕ เสียแล้ว

๓. แม้การตราพระราชกฤษฎีกาในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ สามารถกระทำได้และมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วก็ยังคงมีปัญหาต่อเรื่องที่สมควรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเสียให้เสร็จในคราวเดียวกันว่า สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติโดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อน ได้หรือไม่

ประเด็นเบื้องต้นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยได้หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับไว้วินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ ได้บัญญัติให้มีคณะรัฐมนตรีขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน จึงถือได้ว่าผู้ที่ทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรี ในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกประชุมรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุมและการปิดประชุมรัฐสภา ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาและมาตรา ๒๒๑ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย” ซึ่งการดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกานั้นถือว่าเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าจะมีอำนาจดำเนินการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาต่อไป เพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามมาตรา ๑๕๕ ได้หรือไม่ หรือจะต้องรอจนกว่าวุฒิสภามีจำนวนสมาชิก

ครบ ๒๐๐ คน เสียก่อน จึงเป็นกรณีที่ต้องกรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นแรกที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปคือ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ เพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามมาตรา ๑๕๕ ได้หรือไม่ ส่วนประเด็นที่สองที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ถ้าหากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้เพราะต้องรอให้วุฒิสภามีสมาชิกครบจำนวนเสียก่อนแล้วการเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสองและวรรคสาม จะต้องขึ้นในวันใด และประเด็นที่สามมีว่า แม้การตราพระราชกฤษฎีกาในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ สามารถกระทำได้ สภาผู้แทนราษฎรสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติได้โดยไม่ต้องให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อนได้หรือไม่

ในประเด็นแรกปัญหามีอยู่ว่า เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภายังได้สมาชิกไม่ครบ ๒๐๐ คนเพื่อประกอบกันขึ้นเป็นวุฒิสภานั้น รัฐสภาที่อยู่หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แสดงว่าโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติเป็นรูปแบบสองสภา การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๓ ว่า เมื่อสมาชิกวุฒิสภายังได้รับเลือกตั้งไม่ครบ ๒๐๐ คน ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้ และในขณะเดียวกันวุฒิสภาชุดเดิมก็ไม่อาจทำหน้าที่ต่อไปได้นั้นหาได้เกิดช่องว่างของการไม่มีวุฒิสภาหรือกระทบหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐสภาที่มีสองสภาแต่อย่างใดไม่ เพราะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าวจะกระทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น แม้ว่าวุฒิสภายังมีสมาชิกไม่ครบ ๒๐๐ คน และยังไม่เปิดประชุมไม่ได้ โครงสร้างของรัฐสภายังคงเป็นแบบสองสภา คือประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๓ จึงไม่ได้หมายความว่าวุฒิสภาไม่มีหรือยังไม่เกิด แต่วุฒิสภามีอยู่แล้วในฐานะเป็นสถาบันตามรัฐธรรมนูญ เป็นแต่เพียงสมาชิกยังไม่ครบ ๒๐๐ คนเท่านั้น ดังนั้น รัฐสภาจึงมีอยู่ในวันที่จะตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา คำวินิจฉัยข้างต้นจึงไม่เป็นเหตุให้เรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติไม่ได้

การตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติเป็นการเรียกประชุมรัฐสภาตามวันที่ที่กำหนดโดยสภาผู้แทนราษฎร เพื่อประธานของแต่ละสภาจะได้นัดประชุมสภาของตนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป โดยวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดนั้น เนื่องจากการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายจะต้องกระทำในสภาผู้แทนราษฎรก่อน แสดงว่าในกระบวนการนิติบัญญัติหรือการพิจารณาร่างกฎหมาย รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับสภาผู้แทนราษฎร

เป็นลำดับแรก ความพร้อมที่จะเปิดประชุมได้ของสภาผู้แทนราษฎรจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นผู้กำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ดังนั้น หากมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาเรียบร้อยแล้ว สภาผู้แทนราษฎรย่อมประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้ ส่วนวุฒิสภาจะต้องรอให้มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งครบ ๒๐๐ คน เสียก่อนจึงจะประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ได้ระบุไว้ให้สองสภาประชุมแยกกันได้ยกเว้นตามมาตรา ๑๕๓ ที่ต้องประชุมร่วมกัน ดังนั้น เมื่อวุฒิสภายังไม่อาจประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้เนื่องจากเหตุใดๆ ก็ตาม ไม่ได้เป็นเหตุให้สภาผู้แทนราษฎรประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ กรณีนี้จึงไม่เป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติไม่ได้

เมื่อวินิจฉัยในประเด็นแรกแล้วว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ประเด็นที่สองที่ว่า ถ้าหากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ เพราะต้องรอให้วุฒิสภามีสมาชิกครบ ๒๐๐ คนเสียก่อน แล้วการเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสองและวรรคสาม จะต้องมีการขึ้นในวันใดจึงไม่ต้องวินิจฉัย

สำหรับประเด็นที่สามที่ว่า หลังจากมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม รัฐสภาวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ แล้ว สภาผู้แทนราษฎรสามารถจัดให้มีการประชุมได้ตามปกติโดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภามีสมาชิกครบ ๒๐๐ คนเสียก่อนได้หรือไม่นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ในระบบสองสภานั้นได้มีการถือเป็นหลักการว่าสภาทั้งสองจะต้องประชุมแยกกัน ยกเว้นในบางกรณีเท่านั้นที่ให้มีการประชุมร่วมกัน เนื่องจากแต่ละสภามีอำนาจหน้าที่ บทบาท จำนวนสมาชิกและที่มาของสมาชิกต่างกัน หลักการนี้ได้มีการยอมรับในรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐ วรรคสอง ที่ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาประชุมแยกกันได้ ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๕๓ ดังนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีองค์ประกอบครบพร้อมประชุม สามารถประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภามีสมาชิกครบ ๒๐๐ คนเสียก่อน

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ได้ และหลังจากมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ แล้ว สภาผู้แทนราษฎรสามารถประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภามีสมาชิกครบ ๒๐๐ คนเสียก่อน

นายสุจิต บุญบงการ  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ