

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕๙ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ” และมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด” และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ ๒๗ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ ได้ลงมติกำหนดให้วันที่ ๒๔ มิถุนายน ของปีนั้น ๆ เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ โดยยึดถือปฏิบัติตามมติดังกล่าวตลอดมา ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการของร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๓ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้ว เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๓ แต่การตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ปรากฏว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่แทนชุดเดิมที่ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ยังไม่สามารถจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวนสองร้อยคน เพื่อประกอบกันเป็นวุฒิสภาตามมาตรา ๑๒๑ ได้ อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเลื่อนการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดที่ยังไม่เสร็จสิ้นออกไป กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ หรือไม่ และหากสามารถดำเนินการได้ต่อไป โดยชอบ สภาผู้แทนราษฎรประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้และเป็นที่น่าสงสัยว่าไม่สามารถเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาย่างขาดจำนวนอยู่อีก ๔ คน ให้เสร็จสิ้นก่อนวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ได้

### ๒. ประเด็นเบื้องต้น

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีและให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด ๗ คณะรัฐมนตรี สำหรับการเรียกประชุมรัฐสภา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖๓ การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา” การตราพระราชกฤษฎีกาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ปรากฏว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่แทนชุดเดิมซึ่งครบวาระเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ยังไม่สามารถจัดให้มี

สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวนสองร้อยคน ไม่อาจประชุมวุฒิสภาได้ คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาดังกล่าวได้หรือไม่ จึงเห็นว่า เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

### ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๑) วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภายังมีสมาชิกวุฒิสภาไม่ครบจำนวนสองร้อยคน คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ได้หรือไม่

๒) หากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ เพราะต้องรอให้วุฒิสภามีสมาชิกครบจำนวนก่อนเพื่อจักได้ประกอบกันเป็นวุฒิสภาและรัฐสภา การเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๙ วรรคสอง และวรรคสาม จะมีขึ้นในวันใด

๓) สภาผู้แทนราษฎรจะจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑) รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การประชุมรัฐสภามีสมัยประชุมสามัญทั่วไปและสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา การเรียกประชุมรัฐสภาให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ การดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภานั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้นการเรียกประชุมรัฐสภาจึงมีความหมายว่าเป็นการแจ้งกำหนดวันเริ่มสมัยประชุมเพื่อให้สมาชิกมาประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

สำหรับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๐/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ ที่วินิจฉัยว่า “สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคน ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้” นั้น เป็นการวินิจฉัยตามประเด็นที่ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องมาว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคนจะปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญได้หรือไม่เท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าไม่มีวุฒิสภา เพราะวุฒิสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มี จึงเป็นองค์กรที่ต้องมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติกำหนดให้วันที่ ๒๔ มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๒๗ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) เมื่อวันพุธที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ จึงเห็นว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๙ วรรคสามได้

๒) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยประเด็นแรกแล้ว จึงไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นที่สองอีก

๓) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภาประชุมร่วมกันหรือแยกกันย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” เห็นว่ารัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะมีการประชุมร่วมกันหรือจะประชุมแยกกันก็ได้ การประชุมร่วมกันมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๓ ดังนั้น ในระหว่างที่องค์ประกอบของวุฒิสภายังไม่ครบถ้วน สภาผู้แทนราษฎรที่ยังคงทำหน้าที่อยู่ในขณะนั้นสามารถจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ได้

#### **๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**

คณะรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้ได้ และสภาผู้แทนราษฎรจะจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วน

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายประเสริฐ นาสกุล นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บัญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๕๓ ก วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔