

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๓

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง วุฒิสภามาตรามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑

ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องเป็นหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๐๑/๒๖๓๓ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๓ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า ตามที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพียง ๑๒๒ คน และไม่ประกาศบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้ง ๗๘ คน ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

๑. ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๒ คน จะประกอบกันเป็นวุฒิสภามาตรามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ ได้หรือไม่

๒. ถ้าสมาชิกวุฒิสภา ๑๒๒ คน ประกอบกันเป็นวุฒิสภายังไม่ได้ สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง (วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓) จะต้องทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๖๘ ต่อไป หรือไม่

๓. สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ และสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ หรือไม่

๔. สมาชิกวุฒิสภา ๑๒๒ คน ที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ สามารถปฏิบัติหน้าที่ เช่น การเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อร้องขอให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๓ ได้หรือไม่

ดังนั้น เพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าวข้างต้น ประธานรัฐสภาอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบ ๒๐๐ คน การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภามาตรามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ หรือสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑)

๒. ถ้าสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ต้องทำหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว หากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งยังมีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

(๑) สมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากสมาชิกภาพเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ มีความเห็นว่า วุฒิสภาต้องประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา ๒๐๐ คน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง ดังนั้น เมื่ออายุของวุฒิสภาชุดเดิมสิ้นสุดลง จะต้องดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาครบ ๒๐๐ คน ก่อน วุฒิสภาชุดใหม่จึงจะปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้ และในระหว่างที่ดำเนินการเลือกตั้งให้ได้สมาชิกวุฒิสภาครบ ๒๐๐ คน สมาชิกวุฒิสภาชุดก่อนที่พ้นจากสมาชิกภาพเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๖๘

(๒) สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ มีความเห็นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมีสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภาได้ทุกประการ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๐๐ คน แต่มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๒ คน จึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และประกอบเป็นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ แล้ว แต่วุฒิสภาที่ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๖๘ อีกต่อไป

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และของวุฒิสภาก่อให้เกิดความสับสนขึ้นกับประชาชน และเป็นปัญหาสำคัญที่อาจจะเกิดขึ้นกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอนาคตอันใกล้ ประกอบกับเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จนเป็นเหตุให้บุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา มีหนังสือร้องขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประธานสภาผู้แทนราษฎรในฐานะประธานรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ และสร้างความสับสนขึ้นในหมู่ประชาชนทั่วประเทศถือได้ว่า เป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเรื่องนี้เป็นปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อการเลือกตั้งโดยตรง

(๓) รัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน (มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน (มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง) ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย (มาตรา ๑๔๕) ดังนั้น เมื่อมีสมาชิกวุฒิสภาเพียงหนึ่งร้อยยี่สิบสองคน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ จะถือว่า วุฒิสภามีองค์ประกอบครบ เลือกประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาได้ แต่สมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยอีกเจ็ดสิบแปดคนจะไม่ให้มีส่วนในการเลือกตั้งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภานั้นเป็นการเหมาะสมหรือไม่ เพราะประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง) มีหน้าที่ต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๑๓๖ วรรคสอง) แต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา ๑๕๖ วรรคสอง) แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา ๑๕๕ วรรคสอง) แต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๕๕ วรรคสาม) แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา ๒๕๗ วรรคสี่) และแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๓๑๒ วรรคห้า) นอกจากนี้ ยังมีผลกระทบไปถึงองค์ประกอบ จำนวนผู้เสนอในกรณีต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนด องค์ประชุมและมติของที่ประชุม ดังจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างละเอียด ดังนี้

องค์ประกอบ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ ดังนี้ คือ “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา” (มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง) “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๕๕ จำนวนหนึ่งร้อยคน และสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๒ จำนวนสี่ร้อยคน” (มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง) “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน” (มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง) “คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน...” (มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง) “ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวนสิบคน ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็น

นิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ...” (มาตรา ๑๓๘ (๑)) “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสิบคน...” (มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง) “ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน...” (มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง) “ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คนเป็นกรรมการ ...” (มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๑)) “องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าเก้าคน ...” (มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง) “ให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยองค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวนเก้าคน ...” (มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง) “คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ ...” (มาตรา ๒๗๔ วรรคหนึ่ง) “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ ...” (มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง) “การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตามมาตรา ๒๘๔ วรรคสาม (๑) และ (๒) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน” (มาตรา ๒๘๔ วรรคสาม (๓)) “คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน” (มาตรา ๒๘๘ วรรคสอง) “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน... (มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง) การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคนเป็นกรรมการ” (มาตรา ๒๕๗ วรรคสาม) และ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกเก้าคน...” (มาตรา ๓๑๒ วรรคสอง)

รัฐธรรมนูญ บัญญัติข้อยกเว้นไว้ คือ “ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่” (มาตรา ๕๘ วรรคสอง) “ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่” (มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง) แต่มีบทเฉพาะกาลยกเว้นว่า “ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้คงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้อยู่ต่อไปจนครบอายุของสภาผู้แทนราษฎร... ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่” (มาตรา ๓๑๕ วรรคสอง) “ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ... ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลง ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ ... ในกรณีที่มีเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคสามสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด ให้ดำเนินการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ในคราวแรก ดังต่อไปนี้ (๑) ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเมื่อครบสี่ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ให้ดำเนินการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันก่อนวันครบสี่ปี ในกรณีเช่นนี้ ให้อายุของวุฒิสภาและสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งเริ่มนับตั้งแต่วันที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคสามสิ้นสุดลง” (มาตรา ๓๑๕ วรรคสามและวรรคห้า (๑)) “ในวาระเริ่มแรกในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด ให้คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการเลือกตั้งมีจำนวนเก้าคน ประกอบด้วย ...” (มาตรา ๓๑๕ วรรคสอง) ในระหว่างที่ยังไม่มีศาลปกครองสูงสุด มีให้นำมาตรา ๒๕๕ (๒) มาใช้บังคับ และให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสองคน...” (มาตรา ๓๒๐ วรรคสาม) และ “ในวาระเริ่มแรกในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๕๗ วรรคสาม มีจำนวนสิบสี่คนประกอบด้วย ...” (มาตรา ๓๒๑ วรรคสาม)

เมื่อใดที่รัฐธรรมนูญไม่ประสงค์จะให้ต้องมีจำนวนครบ จะใช้คำว่า “ไม่เกิน” ซึ่งมีอยู่เพียง ๓ กรณี คือ “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่ง และองคมนตรีอื่น

อีกไม่เกินสิบแปดคนประกอบเป็นองคมนตรี” (มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง) “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินสามคน ...” (มาตรา ๑๕๖ วรรคหนึ่ง) และ “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี...” (มาตรา ๒๐๑ วรรคหนึ่ง)

จำนวนผู้เสนอ ในกรณีต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติจำนวนผู้เสนอไว้ เช่น การเข้าชื่อร้องขอต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลง (มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง) การเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้าม (มาตรา ๑๕๒ วรรคหนึ่ง) การเข้าชื่อร้องขอให้นำความกราบบังคมทูล เพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ (มาตรา ๑๖๓ วรรคหนึ่ง) การเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ (มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง) การเข้าชื่อร้องขอให้ประชุมลับ (มาตรา ๑๘๘) การเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง (มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง) การเสนอความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๒ (๑)) การเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดรั่วรอยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (มาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง) การเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง (มาตรา ๓๐๕ วรรคสอง) และการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๓๑๓ (๑))

องค์ประชุม รัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุมเว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๘๓ และมาตรา ๑๘๔ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้ (มาตรา ๑๕๕) องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าเก้าคน ... (มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง) ให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยองค์คณะผู้พิพากษา ประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวนเก้าคน ... (มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง)

มติ รัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า มติของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาให้ถือเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด (มาตรา ๑๕๖ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง) ในการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นไปตามคำแนะนำของวุฒิสภา (มาตรา ๑๕๖ วรรคหนึ่ง) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (มาตรา ๒๒๓ วรรคสอง) ในการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามคำแนะนำของวุฒิสภา (มาตรา ๒๕๕) ในการแต่งตั้งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นไปตามคำแนะนำของวุฒิสภา (มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง) การให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (มาตรา ๒๕๕ วรรคสอง) การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (มาตรา ๓๐๗ วรรคหนึ่ง) การพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ถือเสียงข้างมาก (มาตรา ๓๑๑ วรรคหนึ่ง) และการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามคำแนะนำของวุฒิสภา (มาตรา ๓๑๒ วรรคสอง และวรรคสี่)

ที่กล่าวมาข้างต้นเพื่อแสดงให้เห็นว่า ถ้าเลือกตั้งได้สมาชิกวุฒิสภาเพียงหนึ่งร้อยยี่สิบสองคน ก็ถือเป็นองค์ประกอบของวุฒิสภาและประชุมได้แล้ว ย่อมเป็นการพิจารณาเพียงด้านเดียว เพราะถ้าพิจารณาอีกด้านหนึ่ง จะเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่มีความสำคัญจะเป็นอันตรายแก่ผู้ที่ได้รับเสียงสนับสนุนจำนวนน้อย เช่น มติของวุฒิสภาที่ให้ถือเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกวุฒิสภา (๖๒ กับ ๑๐๑ เสียง) ไม่น้อยกว่าสองในสาม (๘๑ กับ ๑๓๓ เสียง) ไม่น้อยกว่าสามในสี่ (๕๑ กับ ๑๕๐ เสียง) และไม่น้อยกว่าสามในห้า (๗๓ กับ ๑๒๐ เสียง) จะเห็นได้ว่าเป็นจำนวนที่แตกต่างกันมาก ส่วนที่มีการกล่าวอ้าง รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เคยมีการเรียกประชุมวุฒิสภาทั้ง ๆ ที่วุฒิสภามีสมาชิกวุฒิสภาไม่ครบตามที่รัฐธรรมนูญนั้นกำหนด เห็นว่า เป็นเพียงข้อเท็จจริงซึ่งถือไม่ได้ว่า การกระทำนั้น ๆ จะถูกต้องตามรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่ เพราะยังไม่มีองค์กรใดที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ๆ หรือไม่

โดยที่พยานหลักฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับมีเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ มาตรา ๑๓๑ มาตรา ๑๓๒ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) และรัฐธรรมนูญ ใช้คำว่า “ประกอบด้วย” “ไม่เกิน” “องค์ประชุม” และ “มติ” ในมาตราต่างๆ ดังนี้

“ประกอบด้วย” ในมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๘ มาตรา ๑๒๑ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๓๘ (๑) มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง มาตรา ๒๗๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘๔ วรรคสาม (๓) มาตรา ๒๘๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม มาตรา ๓๑๒ วรรคสอง มาตรา ๓๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคห้า (๑) มาตรา ๓๑๕ วรรคสอง มาตรา ๓๒๐ วรรคสาม และมาตรา ๓๒๑ วรรคสาม

“ไม่เกิน” ในมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๐๑ วรรคหนึ่ง

“องค์ประชุม” ในมาตรา ๑๕๕

“มติ” ในมาตรา ๑๕๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๒๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕๕ วรรคสอง มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕๕ วรรคสอง มาตรา ๓๐๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๑๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๑๒ วรรคสอง และวรรคสี่

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้หรือไม่
๒. สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ยังไม่ครบสองร้อยคน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ หรือไม่
๓. ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบสองร้อยคน การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก เนื่องจากประธานรัฐสภาส่งปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว และเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาที่สอง เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน ดังนั้น เมื่อราษฎรเลือกตั้งได้สมาชิกวุฒิสภายังไม่ครบสองร้อยคน จึงยังไม่เป็นองค์ประกอบของวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ นี้ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุม เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ... ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่นั้น หมายความว่า จะต้องมีการเลือกตั้งให้ได้สมาชิกวุฒิสภาครบสองร้อยคนก่อน จึงจะมีตำแหน่งว่างได้ ถ้ารัฐธรรมนูญมุ่งหมายจะให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งไม่ครบสองร้อยคนเป็นวุฒิสภาได้ จะต้องบัญญัติทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๕๔ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “... ในกรณีที่มีเหตุการณ์ใดๆ ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ถึงสองร้อยเจ็ดสิบคนให้ถือว่า สมาชิกจำนวนนั้นประกอบเป็นวุฒิสภา”

ในเวลาใดเวลาหนึ่งอาจไม่มีวุฒิสภาได้ (มาตรา ๑๓๑ วรรคหนึ่ง) ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ทำหน้าที่ต่อไปเฉพาะการดำเนินการตามมาตรา ๑๖๘ จนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ (มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง) และสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา ๑๓๒) แต่ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเมื่อครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ให้ดำเนินการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันก่อนวันครบสี่ปี ในกรณีเช่นนี้ ให้อายุของวุฒิสภาและสมาชิกภาพของวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งเริ่มนับตั้งแต่วันที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคสามสิ้นสุดลง (มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑)) ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นเวลาก่อนครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภาได้เพียงหนึ่งร้อยยี่สิบสองคน ยังไม่ประกาศผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกเจ็ดสิบแปดคน (ใน ๓๕ จังหวัด) และกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาเดิมในจังหวัดดังกล่าวใหม่ในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๓ จึงต้องถือว่า ยังดำเนินการเลือกตั้งไม่แล้วเสร็จภายในหกสิบวันก่อนครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เพียงแต่ไม่มีมาตรการลงโทษดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๒๓ วรรคสอง เท่านั้น นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันมีอายุยังไม่ครบตามมาตรา ๓๑๕ วรรคสอง ประกอบกับกรณีทำนองนี้เคยมีแนวปฏิบัติ คือ การแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง แล้ว ผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวมาประชุมเพื่อเลือกผู้จะเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๑ และเริ่มทำงานกันทุกวันเว้นวันหยุดราชการจนถึงวันที่ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๑ ตามมาตรา ๒๕๕ วรรคสาม ต่อจากนั้น ก่อนเข้ารับหน้าที่จึงเข้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามมาตรา ๒๕๒ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และถือว่า ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญรับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑

ปัญหาที่สาม เมื่อได้วินิจฉัยว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภาเพียงหนึ่งร้อยยี่สิบสองคน และจะเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอีกเจ็ดสิบแปดคน (ใน ๓๕ จังหวัด) เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาจนครบสองร้อยคนตามมาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง ในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๓ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งร้อยยี่สิบสองคนจึงยังไม่เป็นองค์ประกอบของวุฒิสภาตามมาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่งที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระแล้ว เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติไว้ ไม่มีบทยกเว้นให้กระทำได้ และมาตรา ๓๑๕ วรรคสาม บัญญัติไว้ชัดเจนว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ อีกนัยหนึ่ง สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดก่อนสิ้นสุดลง เมื่อครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ แล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า

๑. สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งไม่ครบจำนวนสองร้อยคน ไม่ครบองค์ประกอบเป็นวุฒิสภาไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้

๒. ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งยังมีจำนวนไม่ครบสองร้อยคน สมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ได้

นายประเสริฐ นาสกุล

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ