

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๖/๒๕๕๓

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓

เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

นายกรัฐมนตรีเสนอคำร้องเป็นหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๑/๕๖ (พิเศษ) ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมครั้งที่ ๒๓ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ได้ลงมติกำหนดให้วันที่ ๒๔ มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ และมีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมติดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ บัดนี้ถึงกำหนดจะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ทันการเปิดสมัยประชุมในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่ปรากฏว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่แทนชุดเดิมที่ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ยังไม่สามารถจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวนสองร้อยคน เพื่อประกอบกันเป็นวุฒิสภาตามมาตรา ๑๒๑ ได้ อีกทั้งเป็นที่แน่ชัดว่า ไม่สามารถเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ยังขาดจำนวนอยู่อีก ๔ คน ให้เสร็จสิ้นก่อนวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้ นั้น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖๓ การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา” มาตรา ๒๒๑ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย” การดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีต้องลงนามรับสนองพระราชโองการ สำหรับร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ นี้ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ แต่ในวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ที่ ๒๔/๒๕๕๓ ว่า ระเบียบคณะกรรมการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเลื่อนการลงคะแนนเลือกตั้ง

สมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดที่ยังไม่เสร็จสิ้นออกไป กรณีจึงเป็นปัญหาว่า คณะรัฐมนตรีจะยังต้องดำเนินการ เพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ หรือไม่ และหากสามารถดำเนินการได้ต่อไป ก็ยังมีปัญหาตามมาว่า สภาผู้แทนราษฎรจะประชุม เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ รวมทั้งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่ ซึ่งมีความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ขัดแย้งกัน คือ

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า โดยที่การกำหนดวันเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๕๕ คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจปฏิบัติเป็นประการอื่นได้ นอกจากต้องดำเนินการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา และเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม รัฐสภาแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรย่อมนัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อปฏิบัติหน้าที่ทั้งปวงได้ตามปกติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับความเห็นฝ่ายนี้

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า โดยที่การเรียกประชุมรัฐสภา ไม่ว่าจะ เป็นสมัยประชุมสามัญ หรือวิสามัญ และไม่ว่าจะเป็นสมัยประชุมสามัญทั่วไปหรือสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ย่อมเป็นการเรียกประชุม “รัฐสภา” ทั้งสิ้น เพราะมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา” ดังนั้น เมื่อวุฒิสภายังมีจำนวนสมาชิกไม่ครบสองร้อยคน ตามมาตรา ๑๒๑ จึงไม่อาจประกอบกันเป็นวุฒิสภา (สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคน ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้) ตาม คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๐/๒๕๕๓ ดังนั้น ในขณะนี้ถือว่า ไม่มีวุฒิสภาอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาได้

ฝ่ายที่สาม มีความเห็นว่า สามารถตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาได้ แต่การ เรียกประชุมรัฐสภาเพื่อเปิดสมัยประชุมเป็นคนละประเด็นกับการนัดประชุมของแต่ละสภา ดังนั้น การออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาจึงเป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ เท่านั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจนัดหรือเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้จนกว่าองค์ประกอบ ของวุฒิสภาจะครบถ้วนก่อน

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีปัญหา เกิดความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว และ เกี่ยวพันกับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่ดำเนินการแล้ว ยังเหลือแต่ขั้นตอน ที่จะจัดทำพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาออกประกาศใช้ให้ทันวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ เท่านั้น

หากยังไม่มีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานจะกระทบต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาตลอดจนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนี้

(๑) คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามมาตรา ๑๕๕ ได้หรือไม่ หรือจะต้องรอจนกว่าวุฒิสภามีจำนวนสมาชิกครบสองร้อยคน ตามมาตรา ๑๒๑ และตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๐/๒๕๕๓ ก่อน

(๒) หากไม่อาจตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ เพราะต้องรอให้วุฒิสภามีสมาชิกครบจำนวนก่อนการเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสองและวรรคสาม จะต้องมีขึ้นในวันใด เช่น วันเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวนสองร้อยคน (ซึ่งยังไม่แน่ชัดว่า เมื่อใดจะเป็นครั้งสุดท้าย) หรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งครบสองร้อยคน หรือวันอื่นใด เพราะเป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้กำหนดตามมาตรา ๑๕๕ แล้ว

(๓) แม้จะตราพระราชกฤษฎีกาในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้ และมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ก็ยังคงมีปัญหาต่อเรื่องที่สมควรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเสียให้เสร็จในคราวเดียวกันว่า สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติ โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อนได้หรือไม่

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มาตรา ๑๕๕ มาตรา ๑๖๐ มาตรา ๑๖๑ มาตรา ๑๖๓ มาตรา ๑๖๔ มาตรา ๑๕๓ มาตรา ๒๒๑ มาตรา ๒๓๑ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๓๑๕

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาปัญหาที่คณะรัฐมนตรีเสนอมาหรือไม่
๒. คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ ได้หรือไม่
๓. หากยังไม่อาจตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ จะตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้เมื่อใด
๔. สภาผู้แทนราษฎรสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติ โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนก่อนได้หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก เนื่องจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๗ มีปัญหาเกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ และเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาที่สอง เห็นว่า องค์กรประกอบของรัฐสภา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้แล้วว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา” ส่วนการประชุมของรัฐสภาเป็นอีกอย่างหนึ่งดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐสภาจะประชุมร่วมกัน หรือแยกกันย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และสภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมครั้งที่ ๒๗ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ลงมติกำหนดให้วันที่ ๒๔ มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมติดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคหนึ่ง ให้สภาผู้แทนราษฎรปัจจุบันทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ต่อไปจนถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๓๒๔ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคสอง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญคงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ต่อไปจนครบอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือเมื่อมีการยุบสภา และในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลอันใดที่คณะรัฐมนตรีจะอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ มาตรา ๑๖๑ มาตรา ๑๖๔ มาตรา ๒๒๑ และมาตรา ๒๓๑ จัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมติสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ไม่ได้ เพราะการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นเพียงการกำหนดระยะเวลาให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาประชุม และเป็นไปตามมติของสภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมครั้งที่ ๒๗ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑

ปัญหาที่สาม เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาปัญหานี้

ปัญหาที่สี่ สภาผู้แทนราษฎรย่อมจะประชุมได้ เพราะเป็นสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคหนึ่ง และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคสอง โดยไม่ต้องรอให้วุฒิสภามีองค์ประกอบครบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ ได้ และสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ได้ โดยไม่ต้องรอจนกว่าวุฒิสภาจะประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้เพราะมีสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งครบสองร้อยคนแล้วตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓

นายประเสริฐ นาสกุล
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ