

## คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๖/๒๕๕๓

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓

## เรื่อง ขอให้วินิจฉัยปัญหาในการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ร้องได้เสนอคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ได้ความว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ” และมาตรา ๑๕๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “วันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด” ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้วันที่ ๒๔ มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ และได้เคยมีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ แล้ว และจะต้องตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ นี้ อีก แต่ปรากฏว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่แทนชุดที่ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ยังมีสมาชิกวุฒิสภาไม่ครบจำนวนสองร้อยคน เพื่อประกอบกันเป็นวุฒิสภาตามมาตรา ๑๒๑ ได้ ปรากฏว่าขณะนี้ขาดจำนวนอยู่อีก ๔ คน ซึ่งเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเพราะ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติว่า การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และมาตรา ๒๒๑ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เกี่ยวกับกรณีนี้ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการของร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้ว เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ว่า ระเบียบคณะกรรมการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเลื่อนการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดที่ยังไม่เสร็จสิ้นออกไป ทำให้สมาชิกวุฒิสภายังขาดอยู่ ๔ คน ตามเดิมและไม่สามารถประชุมได้

มีปัญหาว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้หรือไม่ และหากสามารถดำเนินการได้สภาผู้แทนราษฎรจะประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ได้หรือไม่ โดยเฉพาะจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย เป็นปัญหาว่าจะควรปฏิบัติอย่างไรเพราะมีความเห็นแตกต่างกันเป็นหลายแนวทาง เกี่ยวพันกับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่ดำเนินการไปแล้ว ยังเหลือแต่ขั้นตอนที่จะนำพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาออกประกาศใช้ให้ทันก่อนวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ เท่านั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่าจะมีผลกระทบต่อคณะรัฐมนตรีและสถาบันรัฐสภาตลอดจนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

๑. ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ จะถึงกำหนดตามที่สภาผู้แทนราษฎรมิมติให้เป็นวันเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ แต่วุฒิสภาอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภายังมีสมาชิกไม่ครบจำนวนสองร้อยคน คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามมาตรา ๑๕๕ ได้หรือไม่ หรือจะต้องรอนกว่าวุฒิสภามีจำนวนสมาชิกครบสองร้อยคน ตามมาตรา ๑๒๑ และตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๐/๒๕๕๓ ก่อน

๒. หากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ เพราะต้องรอให้วุฒิสภามีสมาชิกครบจำนวนก่อนเพื่อจักได้ประกอบกันเป็นวุฒิสภาและรัฐสภา การเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสองและวรรคสามจะต้องมีขึ้นในวันใด เช่น วันเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวนสองร้อยคน หรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครบสองร้อยคน หรือวันอื่นใด เพราะเป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้กำหนดตามมาตรา ๑๕๕ แล้ว

๓. แม้การตราพระราชกฤษฎีกาในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ สามารถกระทำได้และมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว มีปัญหาว่า สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติ โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนก่อน ได้หรือไม่

ปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้องหรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตาม รัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อ พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ร้องและเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการ บริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด ๗ สำหรับการเรียกประชุมรัฐสภาให้กระทำ โดยพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๔ เป็นปัญหาของคณะรัฐมนตรีว่าจะทูลเกล้า ฯ ถวายพระราชกฤษฎีกาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้เรียกประชุมรัฐสภา ในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้หรือไม่ เพราะวุฒิสภายังไม่สามารถประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้ เนื่องจากมีสมาชิกไม่ครบ สองร้อยคน เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาตามคำร้องได้

ประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องว่า วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภายังมี สมาชิกวุฒิสภาไม่ครบจำนวนสองร้อยคน คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้ พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้หรือไม่ และถ้าเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในวันดังกล่าวได้ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีองค์ประกอบครบถ้วนจะสามารถให้มีการประชุมตามปกติ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า

“รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ บัญญัติว่า

“ภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเรียกประชุมรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก

ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

วันประชุมครั้งแรกตามวรรคหนึ่งให้ถือเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญทั่วไป ส่วนวันเริ่มสมัยประชุม สามัญนิติบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด ในกรณีที่การเริ่มประชุมครั้งแรกตามวรรคหนึ่ง มีเวลาจนถึงสิ้นปีปฏิทินไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบวัน จะไม่มีการประชุมสามัญสามัญนิติบัญญัติสำหรับปีนั้นก็ได้

ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้รัฐสภาคำเนินการประชุมได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในหมวด ๒ หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม ....”

พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ซึ่งบัญญัติให้การประชุมรัฐสภาจะประชุมร่วมกันทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือจะประชุมแยกกันก็ได้ มาตรา ๑๕๕ วรรคสอง กำหนดว่า ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ สำหรับวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด ข้อเท็จจริงได้ความว่า สภาผู้แทนราษฎรกำหนดวันที่ ๒๔ มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติแล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ ส่วนในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ นั้น จะดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้หรือไม่ เพราะสมาชิกวุฒิสภายังมีจำนวนไม่ครบสองร้อยคน ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถเปิดประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ พิจารณาความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ได้บัญญัติถึงกรณีที่รัฐสภาจะต้องประชุมร่วมกัน เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๑๕ การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติตามมาตรา ๒๓ การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใหม่ตามมาตรา ๕๔ การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมตามมาตรา ๑๖๐ การเปิดประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๑๖๑ ซึ่งบัญญัติถึงการเปิดสมัยประชุมสามัญทั่วไปครั้งแรกตามมาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง เป็นต้น

เมื่อได้พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสี่แล้ว เห็นว่า รัฐสภาจะประชุมร่วมกันเฉพาะกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๓ ดังนั้น ถ้าเป็นกรณีที่ไม่ว่างต้องประชุมร่วมทั้งสองสภา ก็ให้ประชุมแยกกันได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ จึงสามารถเรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติได้ โดยที่วุฒิสภายังมีสมาชิกวุฒิสภาไม่ครบสองร้อยคนยังไม่อาจให้มีการประชุมในส่วนของวุฒิสภาและรัฐสภาได้ สำหรับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีองค์ประกอบครบถ้วน ย่อมจัดให้มีการประชุมตามปกติได้ ไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อน เมื่อได้ข้อยุติตามที่ได้อธิบายแล้วจึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องวินิจฉัยตามคำขออีกต่อไปว่า หากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ การเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติจะต้องมีขึ้นในวันใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภาขณะยังมีสมาชิกวุฒิสภาไม่ครบจำนวนสองร้อยคน คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในวันที่ ๒๔ มิถุนายน

๒๕๕๓ ได้ และเมื่อพระราชกฤษฎีกามีผลบังคับแล้ว สภาผู้แทนราษฎรสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติได้ โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มาตรา ๑๕๕ และมาตรา ๑๕๓

พลโท จุล อติเรก  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ