

คำวินิจฉัยของ นายชัชอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๖/๒๕๕๓

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

คณะรัฐมนตรีเสนอคำร้องลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ” และมาตรา ๑๕๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด” ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมครั้งที่ ๒๓ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ได้ลงมติกำหนดให้วันที่ ๒๔ มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ และมีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมติดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ บัดนี้ ถึงกำหนดจะต้องตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่ปรากฏว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่แทนชุดเดิมที่ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ยังไม่สามารถจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภาครบ จำนวน ๒๐๐ คน เพื่อประกอบกันขึ้นเป็นวุฒิสภาตามมาตรา ๑๒๑ ได้ อีกทั้งเป็นที่แน่ชัดว่าไม่สามารถเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ยังขาดจำนวนอยู่อีก ๔ คน ให้เสร็จสิ้นก่อนวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้ ซึ่งเรื่องนี้เกี่ยวพันกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเพราะมาตรา ๑๖๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖๓ การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา” และมาตรา ๒๒๑ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย”

การดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี ต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม รัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และนำขึ้น ทูลเกล้าฯ ถวายแล้ว เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ว่า ระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเลื่อนการ ลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดที่ยังไม่เสร็จสิ้นออกไป กรณีจึงเป็นปัญหาว่าคณะรัฐมนตรี จะยังดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ หรือไม่ และหากสามารถดำเนินการได้ต่อไปโดยชอบ กรณีก็ยังมีปัญหาต่อเนื่องจาก สภาผู้แทนราษฎรจะประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ รวมทั้งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณา ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่ เรื่องดังกล่าวมีผู้ให้ ความเห็นหลากหลายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีขัดแย้งกันอยู่ในขณะนี้ ดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่า โดยที่การกำหนดวันเรียกประชุมสามัญนิติบัญญัติเป็นอำนาจของสภาผู้แทน ราษฎร ตามมาตรา ๑๕๕ คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจปฏิบัติเป็นประการอื่นได้นอกจากต้องดำเนินการเพื่อ ตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา และเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาโดยชอบแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรย่อมนัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่พึงปวงได้ตามปกติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับความเห็นฝ่ายนี้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า โดยที่การเรียกประชุมรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นสมัยประชุมสามัญหรือวิสามัญ และไม่ว่าจะเป็นสมัยประชุมสามัญทั่วไปหรือสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติย่อมเป็นการเรียกประชุม “รัฐสภา” ทั้งสิ้น ซึ่งมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา” ดังนั้น เมื่อวุฒิสภายังมีจำนวนสมาชิกไม่ครบ ๒๐๐ คน ตามมาตรา ๑๒๑ จึงไม่อาจ ประกอบกันขึ้นเป็นวุฒิสภาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๐/๒๕๕๓ ดังนั้น ในขณะนี้ถือว่า ไม่มีวุฒิสภาอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม รัฐสภาได้

ฝ่ายที่สาม แม้จะเห็นด้วยกับความเห็นฝ่ายแรกว่าสามารถตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม รัฐสภาได้ แต่เห็นว่าการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อเปิดสมัยประชุมเป็นคนละประเด็นกับการนัดประชุม

ของแต่ละสภา ดังนั้น การออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาจึงเป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ เท่านั้น แต่ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจนัดหรือเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้จนกว่าองค์ประกอบของอีกสภาหนึ่งคือวุฒิสภาจะครบถ้วนเสียก่อน

เมื่อกรณีมีปัญหาเช่นนี้จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจริงและเกี่ยวพันกับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่ดำเนินการไปแล้ว ยังเหลือแต่ขั้นตอนที่จะนำพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาออกประกาศใช้ให้ทันก่อนวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ เท่านั้น หากยังไม่มีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานก็จะกระทบต่อคณะรัฐมนตรีและสถาบันรัฐสภา ตลอดจนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีซึ่งจำเป็นต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ดังนี้

๑. บัดนี้เหลือเวลาอีก ๔ วัน จะถึงกำหนดตามที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้เป็นวันเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติแล้ว แต่วุฒิสภาอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภายังมีสมาชิกไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คน ดังนี้ คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามมาตรา ๑๕๕ ได้หรือไม่ หรือจะต้องรอจนกว่าวุฒิสภามีจำนวนสมาชิกครบ ๒๐๐ คน ตามมาตรา ๑๒๑ และตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๐/๒๕๕๓ เสียก่อน

๒. หากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ เพราะต้องรอให้วุฒิสภามีสมาชิกครบจำนวนเสียก่อนเพื่อจักได้ประกอบกันขึ้นเป็นวุฒิสภาและรัฐสภา ดังนี้ การเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสองและวรรคสาม จะต้องมิขึ้นในวันใด เช่น วันเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน ๒๐๐ คน (ซึ่งยังไม่แน่ชัดว่าเมื่อใดจะเป็นครั้งสุดท้าย) หรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งครบ ๒๐๐ คน หรือวันอื่นใด เพราะเป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้กำหนดตามมาตรา ๑๕๕ เสียแล้ว

๓. แม้การตราพระราชกฤษฎีกาในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ สามารถกระทำได้และมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วก็ยังคงมีปัญหาคือเรื่องที่ต้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเสียให้เสร็จในคราวเดียวกันว่า สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติโดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อน ได้หรือไม่

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอคำร้องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีขึ้น และรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้หลายประการ การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖๓ การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา” ประกอบกับมาตรา ๒๒๑ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย” ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย นั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการไปแล้ว คงเหลือเพียงขั้นตอนที่ให้นำพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกประกาศใช้ให้ทันก่อนวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่ปรากฏว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นยังไม่อาจจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน ๒๐๐ คน ไม่อาจประชุมวุฒิสภาได้ จึงเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการเสนอคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าว

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องมีว่า

๑. ถ้าวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภายังมีสมาชิกไม่ครบจำนวนสองร้อยคน คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสาม ได้หรือไม่

๒. เมื่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติโดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วน ได้หรือไม่

ประเด็นตามคำร้องที่ขอให้อำนาจวินิจฉัยมีปัญหาว่า การที่วุฒิสภานั้นเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภา ยังมีสมาชิกไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คน จะทำให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้มีการตราและ

ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ ได้หรือไม่ หรือจะต้องรอกันว่าวุฒิสภามีจำนวนสมาชิกครบ ๒๐๐ คน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ และตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๓ เสียก่อน

ข้าพเจ้าได้มีคำวินิจฉัยส่วนตนที่ ๒๐/๒๕๕๓ เรื่องประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาการปฏิบัติตามอำนาจของวุฒิสภา โดยสรุปดังนี้

๑. แม้ว่าอายุของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญจะเริ่มขึ้นแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ครบจำนวนสองร้อยคน ไม่ครบองค์ประกอบเป็นวุฒิสภา จึงไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้

๒. ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งยังมีจำนวนไม่ครบสองร้อยคน สมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ได้

คำวินิจฉัยส่วนตนนี้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีเดียวกัน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า

๑. สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคนไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้

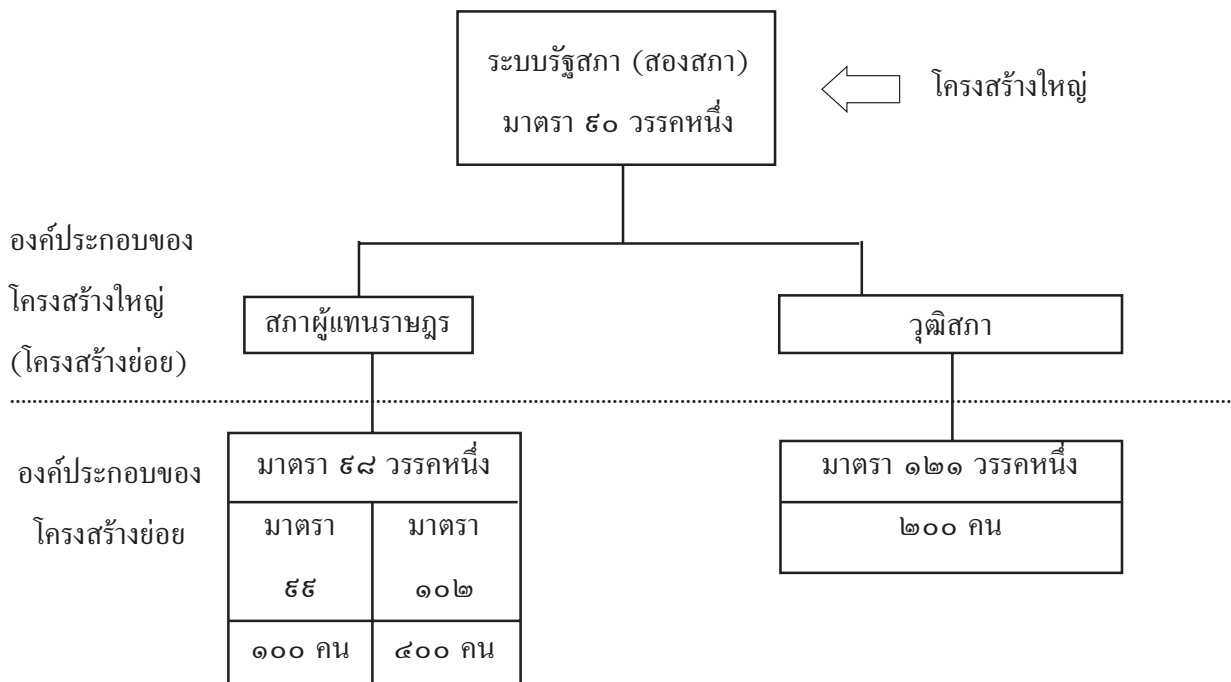
๒. ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคน สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้

ตามคำวินิจฉัย ที่ ๒๐/๒๕๕๓ ดังกล่าว โดยเฉพาะข้อ ๑ ในคำวินิจฉัยส่วนตนของข้าพเจ้า ได้ยืนยันว่าอายุของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญได้เริ่มขึ้นแล้ว แต่เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งยังมีจำนวนไม่ครบสองร้อยคน จึงไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้ ทั้งนี้ ข้าพเจ้าจะได้ขยายความต่อไปเพื่อให้เป็นที่เข้าใจอย่างชัดเจนว่า วุฒิสภาในฐานะที่เป็นโครงสร้างทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งนั้น มีอยู่แล้ว แต่มิใช่วุฒิสภาเก่าที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงไปแล้วตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม หากได้แก่วุฒิสภาใหม่

วุฒิสภามีสถานภาพเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งในสองสถาบันของฝ่ายนิติบัญญัติ ในแง่ของการมีอยู่และการเริ่มต้นของวุฒิสภาในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

วรรคหนึ่ง กำหนดว่ารัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรานี้เป็นการกำหนดโครงสร้างของระบบรัฐสภาว่าเป็นระบบสองสภา ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างระบบรัฐสภาแบบมีสองสภานี้เป็นอีกกรณีหนึ่ง วุฒิสภาในฐานะที่เป็นโครงสร้างระบบรัฐสภา ซึ่งก็คือวุฒิสภาใหม่ที่มีสมาชิกมาจากรายการเลือกตั้ง จึงมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ แล้ว ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม

ควรทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่า คำว่า “องค์ประกอบ” นั้น แบ่งออกเป็นองค์ประกอบของโครงสร้างใหญ่ (ระบบรัฐสภา) กับองค์ประกอบของโครงสร้างย่อย (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) โครงสร้างใหญ่ คือระบบรัฐสภา มีองค์ประกอบครบถ้วนแล้ว แต่โครงสร้างย่อย คือวุฒิสภา ยังมีองค์ประกอบด้านจำนวนไม่ครบถ้วน การที่โครงสร้างย่อยยังมีองค์ประกอบภายในไม่ครบถ้วนนั้น ทำให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ดังภาพ



ตามภาพข้างต้น เนื้อเส้นประแสดงให้เห็นถึงความครบถ้วนขององค์ประกอบของระบบรัฐสภาแบบสองสภา (bi-cameral Legislature) ซึ่งเป็นโครงสร้างใหญ่ วุฒิสภาในฐานะองค์ประกอบของระบบรัฐสภาจึงมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง องค์ประกอบนี้เรียกว่า องค์ประกอบของโครงสร้างใหญ่ คือ เป็นองค์ประกอบของโครงสร้างระบบรัฐสภาแบบสองสภา

การที่โครงสร้างย่อยของระบบรัฐสภาแบบสองสภา จะปฏิบัติหน้าที่ (function) ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตรา ๕๐ วรรคสองระบุไว้ นั้น จะต้องคำนึงถึง องค์ประกอบของโครงสร้างย่อยด้วย องค์ประกอบของโครงสร้างย่อยที่เป็นวุฒิสภานี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน” ส่วนองค์ประกอบของโครงสร้างย่อยที่เป็นสภาผู้แทนราษฎรนั้น แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคนโดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๕๕ จำนวนหนึ่งร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๒ จำนวนสี่ร้อยคน” ก็ตาม แต่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม บัญญัติรองรับไว้ว่านับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้สภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรต่อไปจนถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๓๒๕ และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไปจนครบอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือเมื่อมีการยุบสภา และในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่

ขณะนี้สภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันมีความครบถ้วนทั้งในแง่องค์ประกอบของโครงสร้างใหญ่ และองค์ประกอบของโครงสร้างย่อย สภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นสถาบันที่มีความครบถ้วนในตัวเองทั้งในแง่โครงสร้าง (structural) และในแง่หน้าที่ (function) สามารถปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ ส่วนวุฒิสภานั้น ยังขาดความครบถ้วนในระดับองค์ประกอบของโครงสร้างย่อยจึงมีสถานภาพเป็นวุฒิสภาแล้ว แต่ยังไม่อาจเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาแต่ละสภานั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสองระบุว่า “รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

การตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา สามารถกระทำได้ เพราะรัฐสภาในฐานะที่เป็นโครงสร้างของระบบรัฐสภาแบบสองสภามีอยู่แล้ว แต่เนื่องจากวุฒิสภายังมีจำนวนไม่ครบ การประชุมร่วมกันระหว่างสองสภา จึงยังมีไม่ได้ และการประชุมวุฒิสภาก็ยังมีอาจมิได้เช่นกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรสามารถประชุมได้

การเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ จึงมีขึ้นได้ แต่เป็นการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ส่วนการประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ นั้น จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องให้วุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เสียก่อน เมื่อมีสมาชิกครบ ๒๐๐ คนแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. คณะรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสาม ได้ และ

๒. เมื่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้ว สภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามปกติได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วน

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ