

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๖/๒๕๕๓

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ในการตราพระราชกฤษฎีกา
เรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ นร ๐๒๐๑/๕๖ (พิเศษ) ของสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ มีสาระสำคัญว่าสภาผู้แทนราษฎร ในคราวประชุมครั้งที่ ๒๗ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) เมื่อวันพุธที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ได้ลงมติกำหนดให้ วันที่ ๒๔ มิถุนายน เป็นวันเริ่มประชุมสามัญสามัญนิติบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๕ วรรคสาม บัดนี้ถึงกำหนดที่จะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติอีกครั้งหนึ่งในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่ปรากฏว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ชุดใหม่แทนชุดเดิมที่ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ยังไม่แล้วเสร็จ จึงยังไม่สามารถกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาครบ ๒๐๐ คน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๑ ได้ อีกทั้งเป็นที่แน่ชัดว่าไม่สามารถดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ยังขาดจำนวนอีก ๕ คนให้เสร็จสิ้นก่อนวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้ กล่าวคือ

เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๓ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาว่า

๑. สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคนไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้

๒. ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคน สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเลื่อนการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดที่ยังไม่เสร็จสิ้นออกไป

กรณีจึงเป็นปัญหาว่าคณะรัฐมนตรีจะยังต้องดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ หรือไม่ และหากสามารถดำเนินการได้ต่อไปโดยชอบกรณีก็ยังมีปัญหาต่อเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรจะประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ รวมทั้งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่ เรื่องดังกล่าวมีผู้ให้ความเห็นหลากหลายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีขัดแย้งกันอยู่ในขณะนี้ ดังนี้

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่าโดยที่การกำหนดวันเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๕ คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจปฏิบัติเป็นประการอื่นได้นอกจากต้องดำเนินการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา และเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาโดยชอบแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีอำนาจเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่พึงปฏิบัติตามปกติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับความเห็นฝ่ายนี้

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า โดยที่การเรียกประชุมรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นสมัยประชุมสามัญหรือสมัยประชุมวิสามัญ และไม่ว่าจะเป็นสมัยประชุมสามัญทั่วไปหรือสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ย่อมเป็นการเรียกประชุม “รัฐสภา” ทั้งสิ้น ซึ่งมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา” ดังนั้น เมื่อวุฒิสภายังมีจำนวนสมาชิกไม่ครบ ๒๐๐ คน ตามมาตรา ๑๒๑ จึงไม่อาจประกอบกันขึ้นเป็นวุฒิสภาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๓ ดังนั้น ในขณะนี้ถือว่าไม่มีวุฒิสภาอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาได้

ฝ่ายที่สาม แม้จะเห็นด้วยกับความเห็นฝ่ายแรกว่าสามารถตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาได้ แต่เห็นว่าการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อเปิดสมัยประชุมเป็นคนละประเด็นกับการนัดประชุมของแต่ละสภา ดังนั้น การออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาจึงเป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ เท่านั้น แต่ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจนัดหรือเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้จนกว่าองค์ประกอบของอีกสภาหนึ่งคือวุฒิสภาจะครบถ้วนเสียก่อน

เมื่อกรณีมีปัญหาเช่นนี้จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจริงและเกี่ยวพันกับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่ดำเนินการไปแล้ว ยังเหลือแต่ขั้นตอนที่จะนำพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาออกประกาศใช้ให้ทันก่อนวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ เท่านั้น หากยังไม่มีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานก็จะกระทบต่อคณะรัฐมนตรีและสถาบันรัฐสภา ตลอดจนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีซึ่งจำเป็นต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ดังนี้

๑. บัดนี้ เหลือเวลาอีก ๔ วัน จะถึงกำหนดตามที่สภาผู้แทนราษฎรมติให้เป็นวันเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติแล้ว แต่วุฒิสภาอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภา ยังมีสมาชิกไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คน ดังนี้ คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามมาตรา ๑๕๕ ได้หรือไม่ หรือจะต้องรอกว่าวุฒิสภามีจำนวนสมาชิกครบ ๒๐๐ คน ตามมาตรา ๑๒๑ และตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๓ เสียก่อน

๒. หากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่สามารถทำได้ เพราะต้องรอให้วุฒิสภามีสมาชิกครบจำนวนเสียก่อนเพื่อจักได้ประกอบกันขึ้นเป็นวุฒิสภาและรัฐสภา ดังนี้ การเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสองและวรรคสาม จะต้องมีการขึ้นในวันใด เช่นวันเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน ๒๐๐ คน (ซึ่งยังไม่แน่ชัดว่าเมื่อใดจะเป็นครั้งสุดท้าย) หรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งครบ ๒๐๐ คน หรือวันอื่นใดเพราะเป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้กำหนดตามมาตรา ๑๕๕ เสียแล้ว

๓. แม้การตราพระราชกฤษฎีกาในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ สามารถทำได้และมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วก็ยังคงมีปัญหาต่อเนื่องที่สมควรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเสียให้เสร็จในคราวเดียวกันว่า สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติโดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อน ได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญประชุมปรึกษาแล้ว มีคำสั่งให้รับเรื่องตามคำร้องของคณะรัฐมนตรีไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และได้ลงมติให้รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ด้วยคะแนนเสียง ๑๐ ต่อ ๑ และแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อทำคำชี้แจง หรือเสนอความคิดเห็นเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ

คณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ นร ๐๒๐๔/๗๕๖๓ ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ แจ้งประธานศาลรัฐธรรมนูญว่าไม่มีความประสงค์จะแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมแต่ประการใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว มีมติว่า คณะรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ เพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้ได้ และสภาผู้แทนราษฎรจะจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วน ด้วยคะแนนเสียง ๑๒ เสียงและเห็นควรยกคำร้อง ๑ เสียง

ผู้ทำคำวินิจฉัยเป็นผู้ออกเสียงฝ่ายข้างน้อยเพราะเห็นว่า กรณีเช่นนี้เป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้อง จึงไม่ควรรับคำร้องของคณะรัฐมนตรีไว้วินิจฉัย จึงทำคำวินิจฉัยส่วนตนดังต่อไปนี้

พิจารณาแล้ว มาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” กรณีใดบ้างที่รัฐสภาจะต้องประชุมร่วมกันได้มีบัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๕๓ ส่วนกรณีใดบ้างที่รัฐสภาไม่ต้องประชุมร่วมกันก็แยกกันประชุม ไม่ว่าจะประชุมแยกกันหรือประชุมร่วมกันก็เรียกว่าเป็นการประชุมรัฐสภาด้วยกัน เช่นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณารายงานการไต่สวนการถอดถอนบุคคลที่มีตำแหน่งสำคัญ ตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๖ บัญญัติว่า เมื่อวุฒิสภาได้รับรายงานการไต่สวนจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ก็ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภา เพื่อพิจารณาคำกล่าวโดยเร็ว ในกรณีที่เป็นการส่งรายงานให้วุฒิสภานอกสมัยประชุมให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อให้มีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภา เป็นการประชุมสมัยวิสามัญและให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งแสดงว่า การประชุมวุฒิสภาเฉพาะกรณีดังกล่าว เป็นการประชุมแยกกันก็ยังเรียกว่าประชุมรัฐสภา

พิจารณาตามมาตรา ๑๕๕ มาตรา ๑๖๐ มาตรา ๑๖๑ มาตรา ๑๖๒ มาตรา ๑๖๓ มาตรา ๑๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วจะเห็นว่า การประชุมรัฐสภามี ๔ ประเภทคือ

๑. การเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก ตามมาตรา ๑๕๕ วรรคแรก บัญญัติให้เรียกประชุมภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ถือเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญทั่วไป

โดยมาตรา ๑๖๐ กำหนดให้สมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่งๆ มีกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน แต่พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ขยายเวลาออกไปก็ได้ การปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน จะกระทำได้แต่โดยความเห็นชอบของรัฐสภา ดังนั้น การเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกกับการเรียกประชุมสมัยประชุมสามัญทั่วไป จึงเป็นการเรียกประชุมรัฐสภาประเภทเดียวกัน

๒. การประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่ยกเลิกไป ได้บัญญัติให้รัฐสภามีแต่สมัยประชุมสามัญซึ่งอาจกำหนดให้ปีหนึ่งๆ มีการประชุมสมัยหนึ่งหรือสองสมัยก็ได้ และการประชุมสมัยวิสามัญ แล้วแต่ความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ หรือตามความต้องการของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพิ่งจะมีบทบัญญัติให้มีสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกโดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๕ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันว่า “ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไปและสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ” โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดวันเริ่มประชุมสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติโดยมีข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องกำหนดการเริ่มประชุมสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติคือ การเริ่มประชุมครั้งแรกตามวรรคหนึ่ง มีเวลาจนถึงสิ้นปีปฏิทินไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบวัน จะไม่มีการประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัติสำหรับปีนั้นก็ได้ นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติกำหนดให้วันที่ ๒๔ มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ และได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมติดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๑ และวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ มาแล้ว ๒ ครั้ง

รัฐธรรมนูญได้กำหนดเฉพาะกรณีที่จะดำเนินการประชุมในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติไว้ เช่น กรณีที่บัญญัติไว้ในหมวด ๒ ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถามและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรณีดังกล่าวมีทั้งกรณีที่รัฐสภาต้องประชุมร่วมกันตามมาตรา ๑๕๓ หรือประชุมแยกกัน เว้นแต่รัฐสภาจะมีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใดด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา กล่าวคือ ถ้ารัฐสภาจะประชุมเพื่อมีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใดนอกจากที่กล่าวข้างต้นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติรัฐสภาจะต้องประชุมร่วมกันเพื่อมีมติตามจำนวนสมาชิกที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๕๓ (๖)

๓. สมัยประชุมวิสามัญ เป็นการเรียกประชุมตาม มาตรา ๑๖๒ และมาตรา ๑๖๓ แบ่งออกเป็น ๒ กรณี คือ

ก. พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ ตามมาตรา ๑๖๒

ข. พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการ ประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ โดยประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อกันร้องขอยื่นต่อประธานรัฐสภา ขอให้ นำความกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการ ประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ

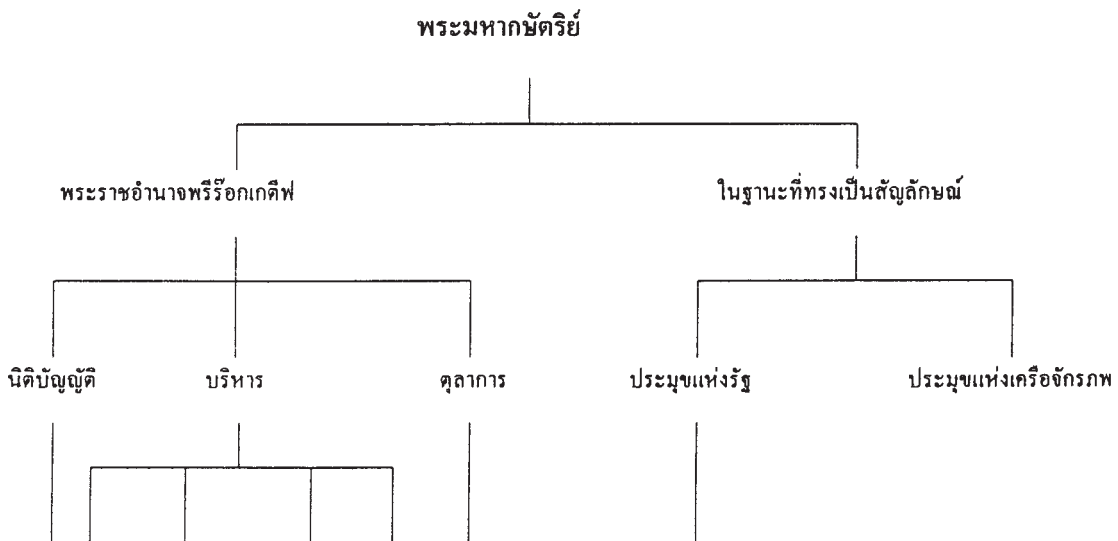
จึงเห็นว่าการประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญตามกรณีที่ ๑ เป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรีจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนการประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญในกรณีที่ ๒ เป็นเรื่องของประธานรัฐสภา ตามมาตรา ๑๖๓

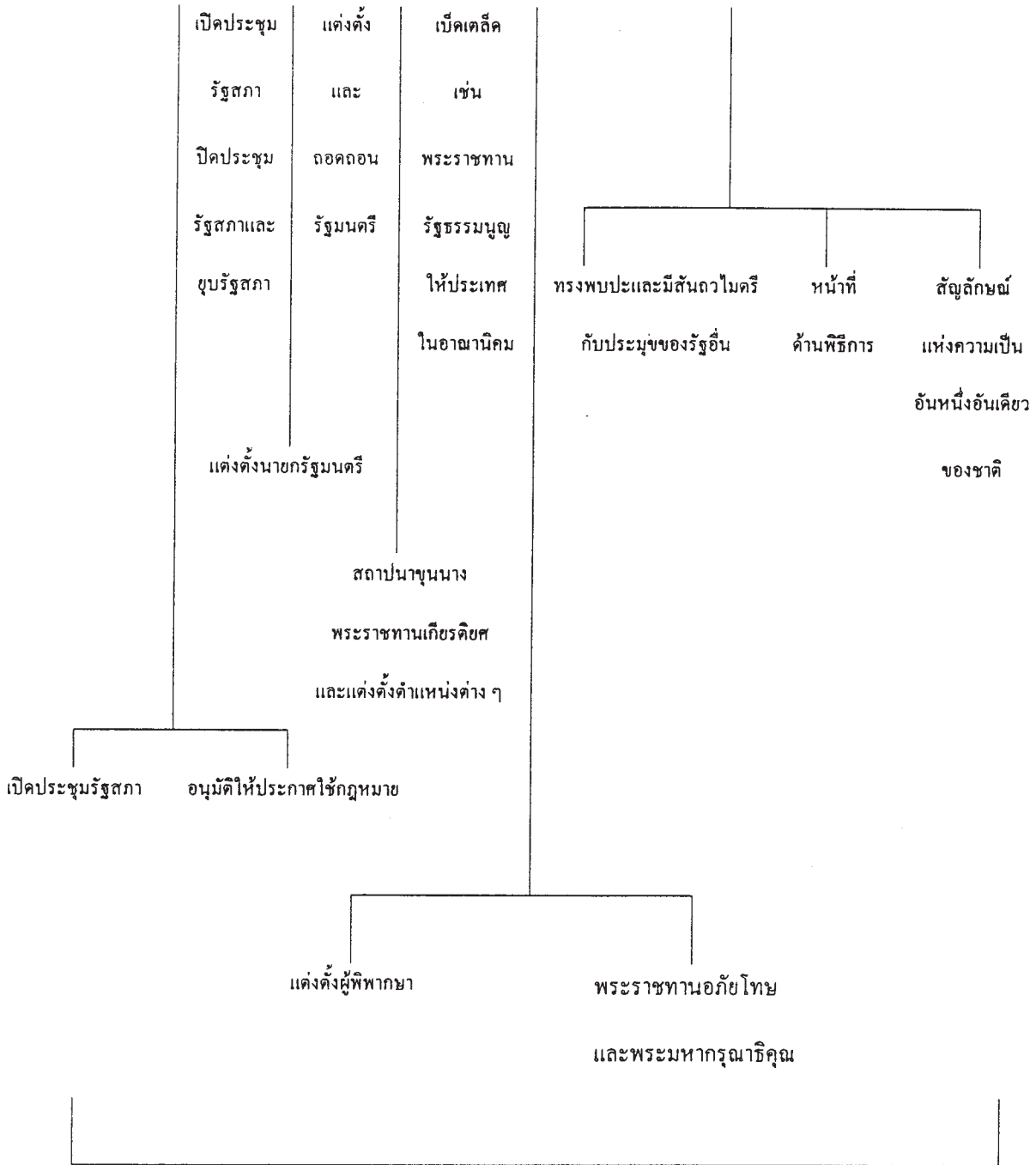
เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช ๒๔๗๕ (ฉบับถาวร) มาตรา ๓๐ วรรคแรก บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามสมัยประชุม และทรงเปิด ปิดประชุม”

ฉบับพุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๔๖ วรรคแรก บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุม พุฒสภาและสภาผู้แทนตามสมัยประชุม ทรงเปิดและปิดประชุม”

ฉบับพุทธศักราช ๒๔๙๐ (ฉบับชั่วคราว) มาตรา ๕๔ วรรคแรก บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ ทรงเรียกประชุมวุฒิสภา และสภาผู้แทนตามสมัยประชุม ทรงเปิดและปิดประชุม”

ตามรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าว ได้ถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขแห่งรัฐ ทรงเปิดและปิดสมัยประชุมตามระบบของอังกฤษ ดังแผนภูมิพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษ ดังต่อไปนี้





โดยการถวายคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีอื่นๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบแต่ทรงสามารถ
 รับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล ทรงมีพระราชอำนาจที่จะสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล และทรงมีพระราชอำนาจ
 ที่จะพระราชทานกระแสพระราชดำรัสเตือนรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน

จากแผนภูมิดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษในการเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและปิดการประชุม เป็นทั้งพระราชอำนาจในการบริหารและพระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ

สำหรับประเทศไทย การเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าวข้างต้น พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งแสดงว่าอำนาจหน้าที่ในการเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๒ ถึงฉบับปัจจุบัน จะมีบทบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและปิดประชุม” ไว้ในมาตราหนึ่ง ส่วนอีกมาตราหนึ่งจะมีบทบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ... การเรียกประชุม การขยายเวลา และการปิดประชุมรัฐสภาให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา” เช่นบทบัญญัติตามมาตรา ๑๖๑ และมาตรา ๑๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

จึงแสดงว่า อำนาจในการเรียกประชุมรัฐสภา การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะซึ่งให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๑ เช่นเดียวกัน

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร เป็นผู้เรียกประชุมรัฐสภา ซึ่งเป็นหลักการในเรื่องการถ่วงดุลและคานอำนาจกันระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS) ดังปรากฏในหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” ซึ่งแปลจากหนังสือ “DE L’ ESPRIT DES LOIS” ของมองเตสกีเออ บารอน ชาร์ลส์ เดอะ เซอะกงดาต์, ๑๖๕๕ - ๑๗๕๕ โดย วิจารณ์ คุวานนท์ พิมพ์ที่โรงพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บทที่ ๖ หัวข้อที่ ๓๘ ถึงหัวข้อที่ ๔๒ หน้า ๒๐๓ และ ๒๐๔ ความว่า

(๓๘) หากคณะนิติบัญญัติอยู่โดยไม่มีการประชุมในช่วงระยะเวลาอันพอควร เสรีภาพก็จะไม่มีอยู่เพราะจะเกิดอย่างใดอย่างหนึ่งในสองอย่างคือ จะไม่มีมติเกี่ยวกับนิติบัญญัติ และรัฐก็จะตกลงสู่สภาพอนาธิปไตย หรือมิฉะนั้นฝ่ายบริหารก็จะเป็นผู้ลงมติเกี่ยวกับนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารก็จะมีอำนาจสิทธิขาด

(๓๙) จะเป็นเรื่องไร้ประโยชน์หากคณะนิติบัญญัติประชุมกันตลอดเวลาเพราะจะเป็นการไม่สะดวกสำหรับบรรดาผู้แทนและจะเป็นการเอางานไปให้ฝ่ายบริหารมากเกินไปฝ่ายบริหารก็จะไม่คิดนำมาปฏิบัติ แต่คิดแต่จะปกป้องอภิสิทธิ์ของตนในอันที่จะนำมาปฏิบัติ

(๔๐) ยิ่งกว่านั้น หากคณะนิติบัญญัติประชุมกันอยู่เนื่อง ๆ สิ่งที่จะเกิดขึ้นก็คือ เขาจะทำงานก็แต่เพียงหาผู้แทนคนใหม่มาแทนผู้ที่กำลังจะตายและในกรณีเช่นนี้ หากคณะนิติบัญญัติเคยประพฤติเสื่อมเสียแล้วไซ้ ความเลวร้ายนั้นย่อมจะไร้ทางเยียวยา ยามที่คณะนิติบัญญัติคณะต่าง ๆ ติดตามกันเข้ามาบรรดาประชาชนผู้มีความเห็นที่ไม่ดีงามเกี่ยวกับคณะนิติบัญญัติขณะนั้น ก็จะทำให้เกิดความคาดหวังกับคณะใหม่ที่เข้ามาซึ่งก็มีเหตุผล แต่หากเป็นคณะเดียวกันตลอด ประชาชนเมื่อมองเห็นว่าคณะนี้ประพฤติเสื่อมเสียก็ย่อมจะไม่หวังอะไรอีกแล้วจากกฎหมายของคณะนี้ ประชาชนจะโกรธแค้น หรือมีฉันทะนั้นก็ตกอยู่ในสภาพเฉื่อยชา

(๔๑) คณะนิติบัญญัติจะต้องไม่ประชุมกันเอง ทั้งนี้ เพราะคณะบุคคลจะมีเจตจำนงได้ก็เมื่อได้ประชุมกัน และหากเขาไม่ร่วมประชุมพร้อมหน้ากันเราก็มีอาจจะบอกได้ว่าส่วนไหนคือคณะนิติบัญญัติที่แท้จริง ส่วนที่จะประชุมหรือส่วนที่จะไม่ประชุม หากคณะนิติบัญญัติมีสิทธิที่จะเลื่อนสมัยประชุมออกไปโดยลำพังตนเอง สิ่งที่จะเกิดขึ้นก็คือจะไม่มีวันเลื่อนสมัยประชุมอันจะเป็นภัย ในกรณีที่คณะนิติบัญญัติประสงค์จะปล่อยร้ายต่อฝ่ายบริหาร นอกจากนั้นมีเวลาบางเวลาที่เหมาะสมกว่าเวลาอื่น สำหรับการประชุมของคณะนิติบัญญัติ จึงควรที่ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้กำหนดเวลาและความยาวนานของการประชุมนี้ตามสภาพการณ์ซึ่งตนรู้จักดี

(๔๒) หากอำนาจบริหารไม่มีสิทธิหยุดยั้งกิจการของคณะนิติบัญญัติแล้วไซ้ คณะนิติบัญญัติย่อมจะเป็นเผด็จการ ทั้งนี้ เมื่อเขาอาจให้อำนาจตนเองทุกอย่างสุดแต่จะจินตนาการได้ เขาก็ย่อมจะทำลายอำนาจอื่นให้สูญสิ้นไป

สำหรับคดีนี้ คณะรัฐมนตรีได้ลงมติส่งปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยรวม ๓ ประการ โดยอ้างว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า กรณีที่จะมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญได้นั้น ต้องเป็นเรื่องที่มีปัญหาว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่หรือไม่ หรือมีปัญหาขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน ตั้งแต่ ๒ องค์กรขึ้นไป องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาจึงส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ตามมาตรา ๒๖๖ และกรณีจะต้องเกิดปัญหานั้นแล้วจริงๆ ถ้ายังไม่เกิดปัญหานั้นก็จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่ได้ มิฉะนั้นจะเป็นเรื่องการตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญได้ทุกมาตรา หลักการดังกล่าวนี้ ศาลรัฐธรรมนูญและผู้ทำคำวินิจฉัยได้เคยกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยส่วนตัวตนหลายเรื่องแล้ว เช่น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

และคำวินิจฉัยส่วนตัวที่ ๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ของผู้ทำคำวินิจฉัยได้พิจารณา ปัญหาที่คณะรัฐมนตรีส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ แล้วเห็นว่า

ปัญหาข้อ ๑ เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอให้วินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้เป็นไปตามมติของสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้เรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ นี้ได้หรือไม่ เพราะมีกรณีที่วุฒิสภายังมีสมาชิกวุฒิสภาไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คน

เห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๔ ประกอบมาตรา ๒๒๑ อยู่แล้ว อำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่มีองค์กรใดตามรัฐธรรมนูญจะสามารถก้าวท่ายแทรกแซงเสนอแนะ หรือชี้้นำให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติเป็นอย่างอื่นหรือละเว้นการปฏิบัติได้ ดังนั้น กรณีจึงไม่ใช่เป็นปัญหาว่าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาได้หรือไม่ จึงไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖

ส่วนที่มีกรณีเกิดขึ้นว่า วุฒิสภายังมีสมาชิกวุฒิสภาไม่ครบ ๒๐๐ คน ซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีหรือไม่นั้น ก็เห็นว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้โดยพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๕๐ มาตรา ๑๕๓ ได้เองว่า การเปิดสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติจำเป็นที่รัฐสภาจะต้องประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ซึ่งก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า

“พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” เห็นว่า รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีการประชุมร่วมกัน หรือจะประชุมแยกกันก็ได้ การประชุมร่วมกันมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ดังนั้น ในระหว่างที่องค์ประกอบของวุฒิสภายังไม่ครบถ้วน สภาผู้แทนราษฎรที่ยังคงทำหน้าที่อยู่ในขณะนั้น สามารถจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ เพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้ได้ และสภาผู้แทนราษฎรจะจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วน”

ผลก็คือศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจตุลาการก้าวเข้าไปวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่งคือ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการใช้อำนาจที่ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจ

ปัญหาข้อ ๒ ได้พิจารณาแล้ว คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสาม ที่บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในกรณีที่ไม่สามารถตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้ ปัญหานี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัย แต่ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๕ วรรคสอง วรรคสาม ได้บัญญัติให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดวันเริ่มประชุมสามัญนิติบัญญัติโดยเฉพาะ จึงไม่อาจมีองค์กรอื่นใดจะสามารถเข้าไปก้าวก่าย แทรกแซง หรือชี้้นำหรือขัดขวางอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวได้ ทั้งเป็นการบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดวันเริ่มใช้อำนาจนิติบัญญัติของตนเองโดยตรง โดยศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นใด ไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปใช้อำนาจดังกล่าวแทนได้

ปัญหาข้อ ๓ ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้หารือมายังศาลรัฐธรรมนูญแทนสภาผู้แทนราษฎรว่า ในกรณีที่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาแล้ว สภาผู้แทนราษฎรสามารถจัดประชุมตามปกติโดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อนได้หรือไม่ เห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรสามารถนัดประชุมตามปกติได้หรือไม่ ย่อมอยู่ในดุลพินิจของประธานสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการ ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถจะใช้ดุลพินิจแทนประธานสภาผู้แทนราษฎรได้

สรุปแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ปัญหาที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ทั้งสามข้อดังกล่าวข้างต้นไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามนัยมาตรา ๒๖๖ ดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญขอที่จะไม่รับคำร้องของคณะรัฐมนตรีไว้ดำเนินการต่อไป

อนึ่ง ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในบทบัญญัติหมวด ๘ ว่าด้วย “ศาล” และอ้างว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกับศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ หนึ่งในสามอำนาจของอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ การที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตุลาการเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงวินิจฉัยการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นทั้งคณะรัฐมนตรีและรัฐสภานั้น มีคำกล่าวของมองเตสกีเออในหนังสือ เจตนารมณ์แห่งกฎหมายดังที่อ้างถึงข้างต้น หน้า ๑๕๕ หัวข้อที่ ๖ ว่า

(๖) ทุกสิ่งจะถึงหยามะ หากคนๆ เดียวกัน หรือคณะบุคคลคณะเดียวกัน หรือคณะขุนนาง คณะประชาชนเดียวกัน มีอำนาจทั้งสามคือ อำนาจออกกฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ) อำนาจนำมติ ของประชาชนไปปฏิบัติ (อำนาจบริหาร) และอำนาจตัดสินอาชญากรรมหรือกรณีพิพาทของบุคคล (อำนาจตุลาการ)

จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของคณะรัฐมนตรี

นายปรีชา เถลิงวงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ