

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๓

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่

ประธานรัฐสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๓ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นของกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ตามที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ เมื่อมีการเลือกตั้งเสร็จสิ้นลง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของเขตเลือกตั้งต่างๆ ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาได้ทั้งหมดรวม ๒๐๐ คน ปรากฏว่าบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๑๒๒ คน ส่วนอีก ๗๘ คน คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศให้เป็นบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จากประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาชุดใหม่ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบ ๒๐๐ คนนั้น การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระไปแล้ว เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ หรือสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ของรัฐธรรมนูญ

๒. ถ้าสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ของรัฐธรรมนูญ ต้องทำหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว หากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้ง ยังมีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๒๐๐ คน แต่มีผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ๑๒๒ คน ส่วนอีก ๗๘ คน คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศให้เป็นบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภา

ชุดใหม่ซึ่งมีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นวินิจฉัยตามคำร้องต่อไปมีว่า

๑. การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ หรือสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่

๒. สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ จำนวน ๑๒๒ คน ซึ่งไม่ครบ ๒๐๐ คน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ในประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

มาตรา ๑๒๑ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่

มาตรา ๑๓๐ อายุของวุฒิสภามีกำหนดคราวละหกปีนับแต่วันเลือกตั้ง

มาตรา ๑๓๑ เมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๖๘ ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

มาตรา ๑๓๒ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง

มาตรา ๑๓๔ เมื่อตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่อายุของวุฒิสภาจะเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

สมาชิกวุฒิสภาผู้เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่

มาตรา ๓๑๕ นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ จนถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๓๒๔ และให้วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ทำหน้าที่วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ จนถึงวันที่ครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคห้า (๑) หรือวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคห้า (๒) แล้วแต่กรณี

๑๓๑

(วรรคสาม) ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๒๓ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่

๑๓๑

(วรรคห้า) ในกรณีที่มีเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคสามสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดให้ดำเนินการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในคราวแรกดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเมื่อครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ให้ดำเนินการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันก่อนวันครบสี่ปี ในกรณีเช่นนี้ให้อายุของวุฒิสภาและสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้ง เริ่มนับตั้งแต่วันที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคสามสิ้นสุดลง

๑๓๑

ประเด็นที่ ๑ การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาชุดเก่าที่ครบวาระไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือรัฐธรรมนูญปัจจุบันซึ่งประกาศใช้ในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงแตกต่าง

จากรัฐธรรมนูญฉบับเดิมหลายประการ ที่สำคัญประการหนึ่งคือให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนแทนการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญปัจจุบันมีบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม และวรรคห้า (๑) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดเก่าสิ้นสุดลงเมื่อครบสี่ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดเก่าได้รับแต่งตั้งในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๕ จึงครบสี่ปีในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๐๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากตำแหน่งไปตามวาระ ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่” ได้ถูกยกเลิก โดยรัฐธรรมนูญปัจจุบัน และรัฐธรรมนูญปัจจุบันไม่มีบทเฉพาะกาลแจ้งชัดให้สมาชิกวุฒิสภาชุดเก่าที่ได้รับแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งจะเข้ารับหน้าที่ได้ ทั้งเมื่อพิเคราะห์ รัฐธรรมนูญปัจจุบัน มาตรา ๑๓๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ภายใน ๓๐ วันนับแต่เมื่ออายุวุฒิสภาสิ้นสุดลง และมาตรา ๑๓๑ วรรคสอง บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาที่สิ้นสุดลงทำหน้าที่ต่อไปได้ ต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน และต้องมีเงื่อนไขตาม มาตรา ๑๖๘ คือในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบแล้ว หรืออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงแล้ว โดยเงื่อนไขดังกล่าวต้องเกิดก่อนที่อายุของวุฒิสภาและสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดเก่าสิ้นสุดลง ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาชุดเก่า ซึ่งมาจากการแต่งตั้งและครบวาระเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ จึงไม่สามารถทำหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้

ประเด็นที่ ๒ สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ จำนวน ๑๒๒ คน ซึ่งไม่ครบ ๒๐๐ คน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดกรอบจำนวนเต็มของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า วุฒิสภามีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนคงที่คือ ๒๐๐ คน เพราะไม่ต้องการให้จำนวนสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังเช่นที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ และเมื่อพิจารณาคำว่า “ประกอบด้วย” จะเห็นได้ว่ามีในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหลายแห่ง เช่น มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๘ มาตรา ๑๓๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๓๘ (๑) มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๓๑๒ วรรคสอง ซึ่งจะเห็นได้ว่า คำว่า “ประกอบด้วย” ตามด้วยตำแหน่งหรือบุคคล การกำหนดจำนวนตำแหน่งหรือบุคคลดังกล่าว แตกต่างจากการใช้คำว่า “ไม่น้อยกว่า” ซึ่งมีใช้ในหลายมาตรา

ของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ การกำหนดกรอบจำนวนเต็มขององค์กรหรือคณะบุคคลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางกรณีก็กำหนดจำนวนไว้แตกต่างกัน เช่น มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน รวมทั้งหมดจำนวนสิบห้าคน แต่บทเฉพาะกาลมาตรา ๓๒๐ วรรคสาม บัญญัติให้ในระหว่างยังไม่มีศาลปกครองสูงสุด ให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสองคน รวมทั้งหมดจำนวนสิบสามคน จึงเห็นได้ว่ากรอบจำนวนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ตายตัวจำนวนเต็มสิบห้าคนเสมอไป ทั้งนี้ โดยถือว่าจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสิบสามคน เกินจำนวนองค์กรไม่น้อยกว่าเก้าคนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่งแล้ว

ปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า จำนวนสมาชิกวุฒิสภาต้องครบ ๒๐๐ คน หรือไม่ จึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ เมื่อได้ศึกษาการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในอดีต ปรากฏว่ามีการเปิดประชุมครั้งแรกของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา ทั้งที่องค์ประกอบของสภาดังกล่าวไม่ครบจำนวนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหลายครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ ๑ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๖๕ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท มีจำนวนเท่ากันคือ

(๑) สมาชิกประเภทที่ ๑ ได้แก่ ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งถือเกณฑ์การเพิ่มตามจำนวนราษฎร

(๒) สมาชิกประเภทที่ ๒ ได้แก่ ผู้ที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์

ในช่วงแรกรัฐสภามีจำนวนสมาชิกทั้งสองประเภทเท่ากันคือ ๕๑ คน แต่ต่อมาจำนวนประชากรของประเทศเพิ่มขึ้น วันที่ ๖ มกราคม ๒๔๘๕ มีการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกประเภทที่ ๑ โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรสองแสนคนต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคน ทำให้มีสมาชิกประเภทที่ ๑ มีจำนวน ๕๖ คน ตามรัฐธรรมนูญจะต้องมีการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ เพิ่มอีก ๕ คน ให้เท่ากับจำนวนสมาชิกประเภทที่ ๑ แต่ก็ไม่ได้กระทำ ต่อมาวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๔๘๕ ได้มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ขณะที่องค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกประเภทที่ ๒ ขาดไป ๕ คน ไม่ครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๒ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ มีสาระสำคัญคือ มี ๒ สภา ได้แก่ วุฒิสภาและสภาผู้แทน ซึ่งมีจำนวนสมาชิกเท่ากันตามมาตรา ๓๓ ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ๑๐๐ คน ต่อมาวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๔๙๑ มีการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนโดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรสองแสนคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนหนึ่งคน และได้สมาชิกสภาผู้แทน จำนวน ๕๕ คน ทำให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งต้องมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน โดยยึดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนเป็นหลัก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาจึงมากกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ๑ คน ต่อมา วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมวุฒิสภาและสภาผู้แทนครั้งแรกทั้งที่จำนวนสมาชิกวุฒิสภาเกิน ๑ คน ไม่ต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๓ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศและมีการประกาศให้รัฐสภายุบเลิกไป และได้แต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ จำนวน ๑๒๓ คน ได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาใช้บังคับใหม่ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ มีการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกประเภทที่ ๑ จำนวน ๑๒๓ คน เท่ากับสมาชิกประเภทที่ ๒ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ ต่อมาสมาชิกประเภทที่ ๑ ได้สิ้นสุดวาระลงและมีการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกประเภทที่ ๑ ขึ้นใหม่ในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐ โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคน ได้สมาชิกประเภทที่ ๑ จำนวน ๑๖๐ คน แต่จำนวนสมาชิกประเภทที่ ๒ ยังมี ๑๒๓ คนเท่าเดิม วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๐๐ มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ทั้งๆ ที่ยังไม่มีการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ เพิ่มให้เท่ากับสมาชิกประเภทที่ ๑ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๑๑๕ ดังนั้นสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมครั้งแรกโดยมีสมาชิกประเภทที่ ๑ จำนวน ๑๖๐ คน และสมาชิกประเภทที่ ๒ จำนวน ๑๒๓ คน ทำให้สมาชิกประเภทที่ ๒ ไม่ครบจำนวนตามรัฐธรรมนูญโดยขาดสมาชิกประเภทที่ ๒ จำนวน ๓๗ คน

จากตัวอย่างทั้ง ๓ ครั้ง เห็นได้ว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาครั้งแรกสามารถดำเนินการได้แม้จำนวนสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกประเภทที่ ๒ จะมีจำนวนไม่ครบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีจำนวนมากกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก็มี ทั้งเมื่อพิจารณาถึงปัญหาในปัจจุบันเกิดขึ้นจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๒ คน ซึ่งเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ส่วนที่เหลือ ๑๘ คน ไม่ประกาศให้เป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้ง เพราะมีหลักฐานว่าได้กระทำการเลือกตั้งโดยไม่สุจริตและฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และได้ประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๓ และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่ประกาศบุคคลที่ทุจริตเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งครั้งต่อไป จนกว่าจะได้สมาชิกวุฒิสภาครบ ๒๐๐ คน

ซึ่งอาจเลือกตั้งอีกหลายครั้งและใช้เวลานาน เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่คาดคิดมาก่อนว่าจะเกิดขึ้น และถือว่าเป็นกรณีพิเศษที่ไม่ใช่เรื่องปกติธรรมดา เมื่อพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายที่มีส่วนสาระสำคัญในการกำหนดรูปแบบหรือโครงสร้างของการใช้อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ ตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐนั้น ถือเป็นอำนาจที่มีลักษณะเด็ดขาดสูงสุด มีความครอบคลุมเป็นการทั่วไป มีความถาวรต่อเนื่องตลอดไป และไม่อาจถูกแบ่งแยกยกเว้น หรือหยุดพักการบังคับใช้ หรือมีการระงับยับยั้งผลบังคับของอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ อันจะส่งผลทำให้เกิดภาวะสุญญากาศของอำนาจในทางปกครอง ดังเช่นที่ปรากฏเป็นปัญหาอยู่ในกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ เนื่องจากวุฒิสภาเป็นองค์กรหนึ่งในการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่มีส่วนยึดโยงกับอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐด้วย และเมื่อพิจารณาประกอบกันกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เช่นเดียวกันกับการใช้รัฐธรรมนูญก็มีความสำคัญอย่างยิ่งเช่นกัน โดยต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติต่างๆ มีความมุ่งหมายเพื่ออะไร รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายประเภทมหาชน ต้องยึดถือเจตนารมณ์ยิ่งกว่าการตีความโดยยึดถ้อยคำตัวอักษรอย่างเดียวโดยเคร่งครัด มิฉะนั้นอาจเกิดปัญหาขึ้น และบางครั้งปัญหาที่เกิดขึ้นอาจรุนแรงจนกระทบถึงการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในส่วนอื่นได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่จัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้สุจริตเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเช่นกัน สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ จำนวน ๑๒๒ คน ได้มีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ แล้ว หากยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้ จะมีผลทำให้วุฒิสภาระบบใหม่หลังเลือกตั้งครั้งแรกยังไม่สามารถทำหน้าที่ได้ ซึ่งจะกระทบถึงการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญของวุฒิสภา เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ การแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งต่างๆ ในองค์กรอิสระ รวมทั้งการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น การที่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่นานหลายเดือนหรือนานโดยไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน ซึ่งอาจยาวนานเป็นปีได้ จึงถือว่าขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า สมาชิกวุฒิสภาชุดเก่าไม่สามารถทำหน้าที่วุฒิสภาหลังครบวาระเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ได้ และสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ จำนวน ๑๒๒ คน ซึ่งไม่ครบ ๒๐๐ คน สามารถดำเนินการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ