

คำวินิจฉัยของ นายมงคล ธรรมัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๖/๒๕๕๓

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกา
เรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

คณะรัฐมนตรีมีคำร้องลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ว่า เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎร ในคราวประชุมครั้งที่ ๒๗ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ได้ลงมติกำหนดให้วันที่ ๒๕ มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๕ วรรคสาม บัดนี้ถึงกำหนดจะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่แทนชุดเดิมที่ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ปรากฏว่ายังไม่สามารถจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน ๒๐๐ คน โดยยังขาดสมาชิกวุฒิสภาอยู่อีก ๔ คน จึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ในประเด็นดังนี้

๑. คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ เพื่อให้เป็นไปตามมติของสภาผู้แทนราษฎร ได้หรือไม่

๒. หากการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ เพราะต้องรอให้วุฒิสภามีสมาชิกครบจำนวนเสียก่อนเพื่อจัดได้ประกอบกันขึ้นเป็นวุฒิสภาและรัฐสภา การเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติจะต้องมีขึ้นในวันใด

๓. แม้การตราพระราชกฤษฎีกาในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ สามารถกระทำได้และมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติโดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อน ได้หรือไม่

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ วรรคหนึ่ง การเรียกประชุมรัฐสภาต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๔ ประกอบมาตรา ๒๒๑ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ในการดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ เพื่อให้เป็นไปตามมติของสภาผู้แทนราษฎร แต่สมาชิกวุฒิสภายังมีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ ๒๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ ว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบ ๒๐๐ คน ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้ และคณะรัฐมนตรีได้เสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จึงเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นวินิจฉัยหลักข้อแรกมีว่า คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้ในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า

มาตรา ๑๕๕ ภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก

ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

วันประชุมครั้งแรกตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญทั่วไป ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด ในกรณีที่การเริ่มประชุมครั้งแรกตามวรรคหนึ่ง มีเวลาจนถึงสิ้นปีปฏิทินไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบวัน จะไม่มีการประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัติสำหรับปีนั้นก็ได้

ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้รัฐสภาดำเนินการประชุมได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในหมวด ๒ หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เว้นแต่รัฐสภาจะมีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใดด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

มาตรา ๑๖๑ วรรคหนึ่ง พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและทรงปิดประชุม

ฯลฯ

มาตรา ๑๖๔ ภายใต้งบบังคับมาตรา ๑๖๓ การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

เห็นว่า เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสองและวรรคสาม ประกอบมาตรา ๑๖๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๖๔ แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติให้การประชุมรัฐสภาที่มีสมัยประชุมสามัญทั่วไปและสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ การเรียกประชุมรัฐสภาต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ การดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ บัญญัติให้ต้องมีรัฐมนตรีเป็นผูกลงนามรับสนองพระบรมราชโองการซึ่งเมื่อนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็เป็นอันใช้ได้ เพราะนายกรัฐมนตรีก็คือรัฐมนตรีผู้หนึ่งนั่นเอง และข้อเท็จจริงปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมครั้งที่ ๒๓ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ได้ลงมติกำหนดให้วันที่ ๒๔ มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้

ประเด็นวินิจฉัยต่อไปมีว่า สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติโดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบ ๒๐๐ คนเสียก่อน ได้หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา” และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และมาตรา ๑๕๓ บัญญัติให้รัฐสภาประชุมร่วมกันได้รวม ๑๖ กรณี แสดงว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดรูปแบบการปกครองของประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีโครงสร้างทางนิติบัญญัติแบบสองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งประกอบกันเป็นรัฐสภา เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถือว่ามีรัฐสภาคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอยู่แล้วและมีอยู่ตลอดเวลา แม้สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่จากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ และการเลือกตั้งครั้งต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๓ และวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งได้สมาชิกวุฒิสภา ๑๕๖ คน ยังไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คนก็ตาม และผู้วินิจฉัยได้เคยทำคำวินิจฉัยในส่วนตอนที่ ๒๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ ว่า สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้มาจากการเลือกตั้งรอบแรกจำนวน ๑๒๒ คน

สามารถดำเนินการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาได้ ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎร จึงสามารถจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ และวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิกขณะนี้จำนวน ๑๕๖ คน ก็สามารถดำเนินการประชุมวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้เช่นกัน เมื่อวินิจฉัยว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะจัดให้มีการประชุมในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นอื่น อีกต่อไป

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดได้ และรัฐสภาซึ่งได้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะจัดให้มีการประชุม โดยไม่ต้องรอให้วุฒิสภามีสมาชิกครบจำนวน ๒๐๐ คนได้

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ