คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๔๓ **วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๓**

เรื่อง ประธานรัฐสภาอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ประธานรัฐสภาได้มีหนังสือด่วนที่สุดลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๓ กราบเรียนประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า “ตามที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศว่า บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามี ๑๒๒ คน ส่วนอีก ๗๘ คน คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศให้เป็นบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาหลายประการ ดังนี้

๑. ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๒ คน จะประกอบกันเป็นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ ได้หรือไม่

๒. ถ้าสมาชิกวุฒิสภา ๑๒๒ คน ยังไม่สามารถประกอบกันเป็นวุฒิสภาได้ สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง (วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓) จะต้องทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๖๘ ต่อไปหรือไม่

๓. สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๓ และสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ หรือไม่

๔. สมาชิกวุฒิสภา ๑๒๒ คน ที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ สามารถปฏิบัติหน้าที่ เช่น การเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อร้องขอให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๓ ได้หรือไม่

ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาดังกล่าว มีผู้มีความเห็นขัดแย้งกัน ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากสมาชิกภาพเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๓ ซึ่งมีความเห็นว่าวุฒิสภาต้องประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา ๒๐๐ คน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง ดังนั้น เมื่ออายุของวุฒิสภาชุดเดิมสิ้นสุดลง จะต้องดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาครบ ๒๐๐ คน เสียก่อน วุฒิสภาชุดใหม่จึงจะปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้ และในระหว่างที่ดำเนินการ

เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ยังไม่ครบ ๒๐๐ คน สมาชิกวุฒิสภาชุดเก่าที่พ้นจากสมาชิกภาพยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๖๘

ฝ่ายที่สอง ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ ซึ่งมีความเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมีสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๓ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) และสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภาได้ทุกประการ เพราะถึงแม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง จะกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๐๐ คน แต่มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง กำหนดให้ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังมิได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๒ คน ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้และประกอบกับเป็นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ แล้ว วุฒิสภาที่ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ จึงไม่มีอำนาจตามมาตรา ๑๓๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๖๘ ของรัฐธรรมนูญอีกต่อไป

ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนขึ้นกับประชาชน และเป็นปัญหาสำคัญที่อาจจะเกิดขึ้นกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอนาคตอันใกล้ ประกอบกับเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จนเป็นเหตุให้บุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศให้เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือร้องขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย...

ในฐานะประธานรัฐสภาได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นปัญหาที่สร้างความสับสนในหมู่ประชาชนทั่วประเทศ ถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเรื่องนี้เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนทั่วประเทศ อันอาจส่งผลกระทบต่อการเลือกตั้งโดยตรง

ดังนั้น เพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าวข้างต้น...จึงจำต้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ได้รับเลือกตั้งมายังไม่ครบ ๒๐๐ คน นั้น การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๓ หรือสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ของรัฐธรรมนูญ

๒. ถ้าสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ของรัฐธรรมนูญต้องทำหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว หากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งยังมีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่"

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ประธานรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า

๑. วุฒิสภามีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่ง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น หากมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเกิดขึ้นจริง วุฒิสภาเองหรือประธานรัฐสภาก็ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

๒. ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบันก็คือ ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมายังมีไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คน บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งมาจำนวนเพียง ๑๒๒ คนนั้น จะสามารถประกอบกันขึ้นเป็นวุฒิสภาและจะมีอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เพียงใด นอกจากนี้แล้วปัญหาที่เกี่ยวเนื่องกันที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยด้วยก็คือ ระหว่างสมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมกับสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมาแล้ว ๑๒๒ คนนั้น อำนาจหน้าที่ขององค์กรวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญจะตกเป็นของสมาชิกวุฒิสภาชุดใด จึงถือได้ว่าปัญหาที่ประธานรัฐสภาเสนอมานี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญโดยแท้

ฉะนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

คำวินิจฉัย

ประเด็นที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีอยู่ว่า

๑. ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบ ๒๐๐ คนนั้น การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาจะเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๓ หรือสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ของรัฐธรรมนูญ

๒. ถ้าสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ของรัฐธรรมนูญ ต้องทำหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งยังมีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

พิจารณาประเด็นทั้งสองนี้แล้ว เห็นว่า มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นที่สองเสียก่อน เพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยประเด็นแรกตามลำดับที่ถูกต้อง จึงเห็นสมควรตั้งประเด็นที่จะวินิจฉัยเป็นอันดับแรกดังนี้ คือ หากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งยังมีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องตั้งข้อสมมติหรือเงื่อนไขใด ๆ ไว้เป็นการล่วงหน้า

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน” ซึ่งมีความหมายตามปกติว่าองค์ประกอบของวุฒิสภาจะครบถ้วนบริบูรณ์ได้ ก็ต่อเมื่อมีสมาชิกได้รับเลือกตั้งครบจำนวนสองร้อยคนตามที่บัญญัติไว้ วรรคสองของบทบัญญัติมาตราเดียวกันนี้บัญญัติต่อไปว่า “ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังมิได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่” ซึ่งข้อความในวรรคสองนี้หมายความว่า วุฒิสภาจะประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่ครบสองร้อยคนได้ก็เฉพาะ “ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังมิได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง” การที่รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลง” นั้น น่าจะหมายความว่าตำแหน่งนั้นเคยมีบุคคลครอบครองมาอยู่ก่อน ตามหลักภาษาและสามัญสำนึกแล้ว ตำแหน่งใดจะ “ว่างลง” มิได้ ถ้ายังไม่เคยมีผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมาก่อนเลย ดังเช่นกรณีที่เป็นอยู่ในขณะนี้

มีผู้แสดงความเห็นว่า วรรคสองของมาตรา ๑๒๑ ของรัฐธรรมนูญ น่าจะหมายความว่า ถ้าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งยังมีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน ก็ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่ได้รับเลือกตั้งมาได้ โดยเฉพาะจำนวนดังกล่าวมีถึง ๑๒๒ คน ซึ่งเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ถ้าความหมายเช่นว่านี้เป็นเรื่องที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญตั้งใจไว้จริง ผู้ร่างก็น่าจะใช้ถ้อยคำอื่นเช่น “ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภามีไม่ครบจำนวนสองร้อยคนไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ไปพลางก่อน” หรืออะไรทำนองนั้น เป็นต้น อนึ่ง ความเห็นที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสองร้อยคน น่าจะเพียงพอที่จะดำเนินการประชุมวุฒิสภาได้นั้น ดูเหมือนจะสืบเนื่องมาจากการสับสนระหว่างองค์ประกอบ กับองค์ประชุมขององค์กรซึ่งเป็นกลุ่มบุคคล แต่รัฐธรรมนูญได้แยกแยะสิ่งสองสิ่งนี้ไว้

อย่างชัดแจ้งแล้ว โดยมาตรา ๑๒๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดองค์ประกอบของวุฒิสภาไว้ ซึ่งองค์ประกอบนั้นเป็นสิ่งที่จะต้องมีครบถ้วนเสียก่อนในตอนเริ่มแรกเพื่อให้ได้มาซึ่งสถานภาพอันบริบูรณ์ขององค์กรที่จะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ส่วนองค์ประชุม นั้น เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๑๕๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม....” ทั้งนี้ หมายความว่าองค์กรใดที่มีสมาชิกเป็นองค์ประกอบจำนวนครบถ้วนบริบูรณ์แล้ว ย่อมจะประชุมและดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ถึงแม้ว่าสมาชิกที่เข้าร่วมการประชุมครั้งหนึ่งครั้งใดนั้น จะมีจำนวนไม่ครบถ้วนตามองค์ประกอบขององค์กรนั้นก็ตาม

โครงสร้างขององค์กรวุฒิสภาย่อมแตกต่างจากองค์กรอื่นบางองค์กร เช่น คณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ บัญญัติว่า ให้ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ทั้งนี้ หมายความว่าคณะรัฐมนตรีอาจจะประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีจำนวนน้อยกว่าสามสิบห้าคนก็เป็นคณะรัฐมนตรีได้อย่างบริบูรณ์ แต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรอื่น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ก็มีลักษณะและอาศัยหลักการทำนองเดียวกันกับวุฒิสภา กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญต้องประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน (ตามบทบัญญัติตามมาตรา ๒๕๕) แต่มาตรา ๒๖๐ บัญญัติว่า เมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เหลือปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๗ ว่าองค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการไม่น้อยกว่าเก้าคน จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้แยกแยะระหว่างองค์ประกอบขององค์กรซึ่งจะต้องมีครบถ้วนในตอนเริ่มแรกและองค์ประชุมหรือองค์คณะซึ่งแม้จะเป็นจำนวนที่ต่ำกว่าองค์ประกอบแต่ก็สามารถดำเนินการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นบัญญัติได้ ถ้ามีองค์ประกอบครบถ้วนอยู่ก่อนแล้ว

การวินิจฉัยว่า วุฒิสภาจะต้องมีองค์ประกอบครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภา ๒๐๐ คนเสียก่อนจึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น ก็สอดคล้องกับหลักการที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยึดถือมาในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการต่าง ๆ ว่า จะต้องมีองค์ประกอบครบถ้วนบริบูรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินการประชุมและทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ ดังเช่น ความเห็นคณะกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๕) เรื่อง องค์คณะของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๖) เรื่อง การนับองค์ประชุมของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง

นอกจากนั้นแล้ว การตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ ในลักษณะที่กล่าวข้างต้นมิใช่เป็นการตีความโดยอาศัยตัวบทที่เป็นลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญและหลักประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานอีกด้วย กล่าวคือ วุฒิสภาหรือองค์กรใดที่เป็นคณะบุคคล จะต้องเป็นองค์กรที่มี “ความเป็นตัวแทน” ของราษฎร หรือกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เลือกตั้งสมาชิกขององค์กรนั้นขึ้นมา ดังนั้น ถ้าองค์กรนั้นมีสมาชิกที่เป็นตัวแทนยังไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ก็หมายความว่าความเป็นตัวแทนขององค์กรดังกล่าวยังไม่ครบถ้วนบริบูรณ์ จึงไม่อาจมีอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีสมาชิกจำนวนครบถ้วนบริบูรณ์แล้วได้

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าว จึงเห็นว่า ในระหว่างที่ยังไม่มีสมาชิกวุฒิสภาครบถ้วนเต็มจำนวน ๒๐๐ คน สมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ จำนวน ๑๒๒ คน นั้นไม่ครบเป็นองค์ประกอบของวุฒิสภา ย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น จึงมิอาจดำเนินการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาได้

สำหรับประเด็นแรกที่ประธานรัฐสภาเสนอมานั้น ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งมาจำนวน ๑๒๒ คน อาจอยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่แข่งหรือซ้อนกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญเดิมได้ ประธานรัฐสภาจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาควรจะตกเป็นของสมาชิกวุฒิสภาชุดใด แต่ในเมื่อได้วินิจฉัยไปแล้วว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมาเพียง ๑๒๒ คน ไม่ครบเป็นองค์ประกอบของวุฒิสภาที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ ปัญหาที่ประธานรัฐสภาเสนอมาส่วนหนึ่ง จึงย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ จึงคงเหลือแต่เพียงประเด็นที่ว่าวุฒิสภาชุดเดิมจะยังปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญต่อไปได้หรือไม่เท่านั้น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ได้ยืนยันไว้โดยชัดแจ้งแล้วว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมสิ้นสุดลงเมื่อครบสี่ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง คือ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ทั้งนี้ โดยไม่มีบทบัญญัติเฉพาะกาลใด ๆ อันจะมีผลเป็นการขยายหรือต่อสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมออกไปได้อีก จึงต้องถือว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนนั้น ได้สิ้นสุดลงโดยเด็ดขาดแล้วในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ และย่อมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาต่อไปได้อีก

การวินิจฉัยเช่นนี้ย่อมนำไปสู่สุญญากาศแห่งอำนาจนิติบัญญัติส่วนหนึ่ง กล่าวคือ ในช่วงเวลาที่ยังไม่มีสมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งครบ จำนวน ๒๐๐ คน ก็จะไม่มีวุฒิสภาชุดใหม่ครบถ้วนบริบูรณ์ ส่วนอายุของวุฒิสภาและสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนก็ได้สิ้นสุดลงโดยเด็ดขาดแล้ว แม้ว่าสภาวการณ์เช่นว่านี้จะเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา แต่ก็เป็นสภาวการณ์ที่รัฐธรรมนูญเอง

ก็ยอมรับตามนัยมาตรา ๑๓๑ ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง....” ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาสามสิบวันดังกล่าวย่อมไม่มีวุฒิสภาที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างบริบูรณ์ และแม้ว่าวรรคสองของมาตราเดียวกันนี้จะบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๖๘ ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่งทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่” ก็ตาม แต่ก็มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การทำหน้าที่ต่อไปนั้นจะต้องเป็นไป “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๖๘” เท่านั้น มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ดังเช่นในกรณีปกติ จะอย่างไรก็ตาม มาตรา ๑๓๑ ของรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติถาวรทั่วไปที่เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น และมิได้ครอบคลุมไปถึงสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนด้วย

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. หากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งยังมีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้

๒. ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบ ๒๐๐ คน นั้น อายุของวุฒิสภาพร้อมทั้งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนก็ได้สิ้นสุดลงโดยเด็ดขาดแล้วเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ และไม่มีบทเฉพาะกาลบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมนี้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ