

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๖/๒๕๕๓

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ได้ส่งหนังสือเรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อความสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ” และมาตรา ๑๕๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด” ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมครั้งที่ ๒๗ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ได้ลงมติกำหนดให้วันที่ ๒๕ มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งเคยมีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมติดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ บัดนี้ถึงกำหนดจะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ทันการเปิดสมัยประชุมในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่ปรากฏว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่แทนชุดเดิมที่ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ยังไม่สามารถจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน ๒๐๐ คน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ ได้ และเป็นที่น่าสังเกตว่าไม่สามารถเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ยังขาดจำนวนอยู่อีก ๔ คน ให้เสร็จสิ้นก่อนวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้

เรื่องนี้เกี่ยวพันกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖๓ การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภาให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา” และมาตรา ๒๒๑ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย” การดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สำหรับร่างพระราชกฤษฎีกา

เรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ นี้ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้วเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเลื่อนการเลือกตั้งในจังหวัดที่ยังไม่เสร็จสิ้นออกไป กรณีจึงเป็นปัญหาว่าคณะรัฐมนตรีจะยังต้องดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ หรือไม่ และหากสามารถดำเนินการต่อไปโดยชอบ กรณีก็ยังมีปัญหาต่อเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรจะประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ รวมทั้งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่ เรื่องดังกล่าวมีผู้ให้ความเห็นหลากหลายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งขัดแย้งกันอยู่ในขณะนี้

เมื่อกรณีเป็นปัญหาเช่นนี้ จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจริงและเกี่ยวพันกับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่ดำเนินการไปแล้ว ยังเหลือแต่ขั้นตอนที่จะนำพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาออกประกาศใช้ให้ทันก่อนวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ เท่านั้น หากยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐานก็จะกระทบต่อคณะรัฐมนตรีและสถาบันรัฐสภา ตลอดจนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจำเป็นต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ดังนี้

๑. เนื่องจากวุฒิสภาอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐสภา ยังมีสมาชิกไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามมาตรา ๑๕๕ ได้หรือไม่

๒. หากการตราพระราชกฤษฎีกาตาม ๑. ไม่สามารถกระทำได้ การเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสองและวรรคสาม จะต้องมีขึ้นในวันใด เพราะมิได้เป็นไปตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามมาตรา ๑๕๕ เสียแล้ว

๓. ถ้าการตราพระราชกฤษฎีกาในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ สามารถกระทำได้สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติโดยไม่ต้องรื้อห้องประกอบของวุฒิสภาครบถ้วนเสียก่อน ได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งไม่อาจกระทำให้เป็นไปตามมติของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้กำหนดให้วันที่ ๒๔ มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ ทั้งนี้ เป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓ ความว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเลื่อนการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดที่ยังไม่เสร็จสิ้นออกไป ซึ่งส่งผลกระทบถึงการประชุมของสมาชิกวุฒิสภาไม่อาจดำเนินการได้เพราะจำนวนยังไม่ครบ ๒๐๐ คน และมีปัญหาต่อเนื่องไปถึงเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรให้เสร็จตามกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบถึงกับทำให้องค์กรที่เกี่ยวข้องไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ได้ อันจะส่งผลเสียหายต่อการบริหารราชการแผ่นดินเกิดขึ้นได้ จึงเห็นว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และควรรับไว้เพื่อวินิจฉัยต่อไป

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “...ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด...” และสภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมครั้งที่ ๒๗ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ได้ลงมติกำหนดให้วันที่ ๒๔ มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติแล้ว และเคยมีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตามมติดังกล่าวมาแล้วเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ และวันและเดือนเดียวกันในปี ๒๕๕๒

มาตรา ๑๖๑ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและทรงปิดประชุมพระมหากษัตริย์จะเสด็จพระราชดำเนินมาทรงทำรัฐพิธีเปิดประชุมสมัยประชุมสามัญทั่วไป ครั้งแรกตามมาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง ด้วยพระองค์เอง หรือจะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ พระรัชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้แทนพระองค์ มาทำรัฐพิธีก็ได้”

แสดงว่า นอกจากการประชุมสมัยประชุมสามัญทั่วไปครั้งแรกตามมาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่งแล้ว การเริ่มสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติครั้งต่อไปไม่มีพิธีการเปิดประชุมตามมาตรา ๑๖๑ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องให้สมาชิกทั้งสองสภามาประชุมร่วมกันในวันเริ่มสมัยประชุม

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๑๕๓ บัญญัติว่า “ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน

(๑) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๑๕

.....

(๑๖) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๑๓”

ตามความในมาตรา ๕๐ แสดงให้เห็นว่ารัฐสภาจะแยกกันประชุมก็ได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา ๑๕๓ ได้บัญญัติไว้ว่า มีกรณีใดบ้างที่รัฐสภาจะต้องประชุมร่วมกันซึ่งมีอยู่ ๑๖ กรณี นอกเหนือจากนี้แต่ละสภาสามารถประชุมและพิจารณาลงมติได้เองโดยไม่ต้องประชุมร่วมกัน

ส่วนวุฒิสภาซึ่งยังมีสมาชิกวุฒิสภายังไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ กรณี จึงเป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๓ ความว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบ ๒๐๐ คน ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า

คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๕ ได้

สภาผู้แทนราษฎรสามารถจัดให้มีการประชุมตามปกติโดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วน ๒๐๐ คนได้

สำหรับประเด็นข้อ ๒ ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยเพราะได้วินิจฉัยตามข้อ ๑ แล้วว่าให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ แล้ว

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ