

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๐/๒๕๕๓

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประธานรัฐสภามีหนังสือมายังศาลรัฐธรรมนูญ^(๑) มีใจความว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๒๐๐ คน ปรากฏว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๑๒๒ คน ส่วนอีก ๗๘ คน คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศให้เป็นบุคคลที่ได้รับเลือกตั้ง การประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาว่า สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๒ คน จะประกอบกันเป็นวุฒิสภารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ ได้หรือไม่ และถ้าสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ยังไม่สามารถประกอบกันเป็นวุฒิสภาได้ สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง (วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓) จะต้องทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ประกอบกับ มาตรา ๑๖๘ ต่อไปหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ มีผู้แสดงความคิดเห็นขัดแย้งกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากสมาชิกภาพเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ มีความเห็นว่า วุฒิสภาต้องประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา ๒๐๐ คน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง ดังนั้น เมื่ออายุของสมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมสิ้นสุดลง จะต้องดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้ได้สมาชิกครบ ๒๐๐ คนเสียก่อน วุฒิสภาจึงจะปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้ และในระหว่างที่ดำเนินการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาได้สมาชิกยังไม่ครบ ๒๐๐ คน สมาชิกวุฒิสภาชุดเก่าที่พ้นจากสมาชิกภาพยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๖๘

ฝ่ายที่สอง ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ มีความเห็นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งดังกล่าว เริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) และสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภาได้ทุกประการ เพราะถึงแม้จะกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๐๐ คน แต่มาตรา ๑๒๑

(๑) หนังสือด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๐๑/๒๖๓๓ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๓

พรรคสอง กำหนดให้ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๒๒ คน ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้และประกอบกันเป็นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วุฒิสภาที่ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ จึงไม่มีอำนาจตามมาตรา ๑๓๑ พรรคสอง และมาตรา ๑๖๘ ของรัฐธรรมนูญอีกต่อไป

ประธานรัฐสภาเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาดังกล่าว ก่อให้เกิดความสับสนขึ้นกับประชาชน และเป็นปัญหาสำคัญที่จะเกิดขึ้นกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอนาคตอันใกล้ ประกอบกับเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจนเป็นเหตุให้บุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศให้เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ได้รับการเลือกตั้งมายังไม่ครบ ๒๐๐ คน นั้น การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ หรือสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ของรัฐธรรมนูญ

๒. ถ้าสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ของรัฐธรรมนูญ ต้องทำหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว หากสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะเรื่องรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลนี้ ทั้งนี้ ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑^(๒)

(๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงต้องวินิจฉัยว่า เรื่องที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า ข้อความในบทบัญญัติดังกล่าวที่ว่า “มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” เป็นข้อความที่มีความหมายไม่แน่ชัด ดังนั้น เพื่อให้ได้ความแน่ชัด จึงต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ หมวด ๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ทำให้ได้ทราบว่า แต่เดิมนั้น มาตรา ๒๖๖ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่คณะกรรมการร่างฯ และคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบด้วย มีข้อความ ดังนี้

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญว่า ซ้ำซ้อนกัน ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”^(๓)

ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๐ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาร่างมาตรา ๒๖๖ และเลขานุการคณะกรรมการฯ ได้รายงานว่า “มาตรานี้เป็นเรื่องขององค์กรในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ไม่เกี่ยวกับกระทรวงหรือกรม และไม่เกี่ยวกับองค์กรหนึ่งเกิดความขัดแย้งกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าที่มีก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ” คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีมติให้ตัดคำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออก เพราะนอกจากปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ อาจจะมีซ้ำซ้อนกันแล้ว ยังอาจมีปัญหว่าองค์กรต่างๆ เถียงว่าไม่ใช้อำนาจของตนด้วย”^(๔)

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ ในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๖๖ ของคณะกรรมการฯ โดยไม่มีการแก้ไข^(๕)

(๓), (๔) และ (๕) ร.ศ. มন্ত্রী รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, กรุงเทพฯ ฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน ๒๕๔๒ หน้า ๔๑๕

ตามที่กล่าวข้างต้นนี้ ย่อมเห็นได้ว่า ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง ปัญหาอันเกิดจากการที่อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญซ้ำซ้อนกัน หรือที่เกิดจากการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ปฏิเสธการมีอำนาจหน้าที่นั้นๆ

เมื่อได้ทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว จะได้วินิจฉัยว่า การเสนอเรื่องของประธานรัฐสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ประธานรัฐสภา (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) อ้างว่า การประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๒ คน (ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นที่ระบุในคำร้องดังกล่าวแล้วข้างต้น

จะเห็นได้ว่า มูลกรณีที่ผู้ร้องอ้างเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญก็คือ มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นคนละเรื่องกันกับกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ๑ หมายถึง ปัญหาอันเกิดจากการที่อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญซ้ำซ้อนกันหรือที่เกิดจากการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งปฏิเสธการมีอำนาจหน้าที่นั้นๆ ดังกล่าวแล้วข้างต้น เมื่อเป็นเช่นนั้น การเสนอเรื่องของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่ผู้ร้องกล่าวอ้างในคำร้องมีลักษณะเป็นปัญหาในการตีความรัฐธรรมนูญว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ยังไม่ครบจำนวนสองร้อยคน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ และในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวได้รับเลือกตั้งมายังไม่ครบจำนวนสองร้อยคน การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ หรือของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมายังไม่ครบสองร้อยคน ปัญหาในการตีความรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นปัญหาที่ผู้ร้องมุ่งประสงค์ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รับรองอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ (ดังเช่นที่รัฐธรรมนูญ ๑ พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๐๗ ให้อำนาจเช่นนั้นแก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ) จึงทำให้เกิดช่องว่างของการใช้บังคับกฎหมาย

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗ บัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”^(๖) ดังนั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญรับรองอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ จึงต้องวินิจฉัยกรณีนั้น ไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาว่า มีประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขที่จะนำมาบังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ แก่กรณีที่ต้องตีความรัฐธรรมนูญดังกล่าว ข้างต้นหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๐๗ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่ากรณีมีปัญหาต้องตีความ รัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติดังกล่าว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ ภายใต้อำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่า กรณีมีปัญหาต้องตีความ รัฐธรรมนูญ

(๒) นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีเป็นผู้เสนอเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

(๖) ในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๒ คณะกรรมาธิการ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงต่อที่ประชุมเกี่ยวกับร่างมาตรา ๖ ทวิ (ซึ่งต่อมาได้ปรับเลขมาตราเป็นมาตรา ๗) ดังนี้

“๑. ความจำเป็นในการต้องมีบทบัญญัติมาตรา ๖ ทวิ มีดังนี้

(๑) เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนหลักการของตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นศาลรัฐธรรมนูญ จึงเห็นควรมีการอุดช่องว่างของการใช้บังคับกฎหมาย เพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะมีรายละเอียดในประเด็นต่างๆ มากมิได้ จึงต้องหาทางแก้ไขปัญหาดังแต่เริ่มแรกเพื่อมิให้เกิดปัญหาการตีความ

(๒) รัฐธรรมนูญจะต้องครอบคลุมเหตุการณ์ต่างๆ ในภายภาคหน้าซึ่งอาจจะเป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถ คาดคิดได้ในปัจจุบัน การมีมาตรา ๖ ทวิ จะทำให้รัฐธรรมนูญมีความเป็นไปได้ในการบังคับใช้ตลอดเวลา” (รายงาน การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๔ (เป็นกรณีพิเศษ) วันอังคารที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐)

ในปี ๒๕๓๕ นายกรัฐมนตรี ซึ่งอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฯ พุทธศักราช ๒๕๓๔ พิจารณาวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องดังกล่าวไว้วินิจฉัย (คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๓๕)

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ ฯ พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ได้สิ้นผลบังคับไปแล้วโดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฯ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่ากฎเกณฑ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ยกเลิกไปแล้วและการปฏิบัติตามบทบัญญัตินั้นในอดีต มีลักษณะเป็นประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามนัยของมาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญ ฯ พุทธศักราช ๒๕๔๐

ปัญหาที่ว่า จะนำประเพณีการปกครอง ฯ ดังกล่าวมาบังคับแก่การวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นตามคำร้องของผู้ร้องได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว การเสนอเรื่องของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นเป็นการเสนอในฐานะของประธานรัฐสภา จึงอนุโลมได้ว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อสองของรัฐธรรมนูญ ฯ พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๐๗ ซึ่งมีลักษณะเป็นประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่เนื่องจากการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่กรณีที่รัฐสภามีมติว่ากรณีมีปัญหาต้องตีความรัฐธรรมนูญ การเสนอเรื่องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อแรกของมาตรา ๒๐๗

ฉะนั้น หากตีความโดยเคร่งครัด ก็ต้องถือว่าการวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญตามคำร้องนี้ไม่ต้องด้วยประเพณีการปกครอง ฯ ดังกล่าวข้างต้น และศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับเรื่องไว้พิจารณาได้

อย่างไรก็ดี มีข้อเท็จจริงว่า ในขณะที่เกิดปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐสภาอยู่ในระหว่างปิดสมัยประชุม อีกทั้งในขณะนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม ได้สิ้นสุดลงแล้วเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ จึงเป็นการพ้นวิสัยที่จะจัดให้มีการประชุมรัฐสภาเพื่อลงมติว่ากรณีมีปัญหาต้องตีความรัฐธรรมนูญได้

ฉะนั้น จึงเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควรที่จะนำกฎเกณฑ์ของบทบัญญัติมาตรา ๒๐๗ ของรัฐธรรมนูญ ฯ พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งมีลักษณะเป็นประเพณีการปกครอง ฯ มาบังคับแก่การวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นตามคำร้องของผู้ร้อง ทั้งนี้ โดยยกเว้นหลักเกณฑ์บางประการของประเพณีการปกครอง ฯ ตามความจำเป็นของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ ยกเว้นหลักเกณฑ์ข้อที่ว่า การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญจะทำได้เมื่อรัฐสภามีมติว่ากรณีมีปัญหาต้องตีความรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นตามคำร้อง ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

จะได้วินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นตามคำร้องต่อไป

เพื่อความสะดวกในการวินิจฉัยตีความ จะหยิบยกประเด็นตามคำร้องข้อ ๒ ขึ้นพิจารณาเป็นอันดับแรก

ประเด็นที่ ๑ (ประเด็นเดิมข้อ ๒)

ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) มีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๑ บัญญัติไว้ดังนี้

“วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดเป็นหลักการว่า วุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง จำนวน ๒๐๐ คน หลักการดังกล่าวมีข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสองของมาตรานี้ กล่าวคือ ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนครบ ๒๐๐ คนแล้ว ต่อมาตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ เช่น สมาชิกวุฒิสภาลาออกหรือตาย และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้ถือว่าวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่

เมื่อพิจารณาวรรคหนึ่งและวรรคสองของมาตรา ๑๒๑ ประกอบกัน ย่อมตีความได้ว่าในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งหมายถึงการเลือกตั้งในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งต้องมี จำนวน ๒๐๐ คน จึงจะประกอบกันเป็นองค์กรวุฒิสภาและปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้

โดยที่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ดังนั้น ในการเลือกตั้งดังกล่าว หากมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภายังไม่ครบ ๒๐๐ คน สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งก็ยังคงประกอบกันเป็นองค์กรวุฒิสภาและปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจึงจะดำเนินการจัดให้มีการประชุมสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาไม่ได้

ประเด็นที่ ๒ (ประเด็นเดิมข้อ ๑)

ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ได้รับเลือกตั้งมายังไม่ครบ ๒๐๐ คน การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ หรือสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้ว โดยที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในประเด็นที่ ๑ ว่า สมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ซึ่งได้รับเลือกตั้งยังมีจำนวนไม่ครบสองร้อยคนไม่อาจดำเนินการจัดให้มีการประชุมสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น จึงมีกรณีที่ต้องวินิจฉัยตีความในประเด็นนี้แต่เพียงว่า ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งมายังไม่ครบจำนวนสองร้อยคน การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๒๓ แล้วแต่กรณี....”

จะเห็นได้ว่าตามนัยของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว นอกจากกรณีตามมาตรา ๓๒๓^(๓) สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๓๑๕ วรรคสาม ย่อมสิ้นสุดลงตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งมีทั้งกรณีที่สมาชิกภาพสิ้นสุดตามวาระ และกรณีที่สมาชิกภาพสิ้นสุดเพราะเหตุอื่น สำหรับกรณีแรกซึ่งเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังพิจารณา สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดคราวละสี่ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว จึงสิ้นสุดลงแล้วในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันที่ครบสี่ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

(๓) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๓ (๓) สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงในกรณีที่วุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองให้แล้วเสร็จในเวลาที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติดังกล่าว

ปัญหาที่ว่า สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่หรือไม่

พิจารณาแล้ว ไม่มีบทบัญญัติใดๆ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๓๑๕ วรรคสาม ที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามวาระ ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่คณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๑๗ พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๓๒๔ แล้ว ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๗ วรรคสาม บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่^(๘)

เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดๆ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๓๑๕ วรรคสาม ที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่มาจากการเลือกตั้งจะเข้ารับหน้าที่ จึงต้องถือว่า สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้ว ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาต่อไปได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญว่า

(๑) ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) มีจำนวนไม่ครบสองร้อยคน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

(๒) ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) มีจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคน สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้

ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

^(๘) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๗ บัญญัติไว้ดังนี้

“ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้คงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ฯลฯ

เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๓๒๔ แล้ว ให้คณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งหรือคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นใหม่ก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๓๒๔ แล้วแต่กรณีพ้นจากตำแหน่งแต่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ฯลฯ”